

excell

Memoria del Foro de Política Educativa

Taller de análisis del sector
educativo de El Salvador





Memoria del Foro de Política Educativa

Taller de análisis del sector
educativo de El Salvador

En diciembre de 2003 se realizó un Foro de Política Educativa con la intención de reflexionar sobre la situación y el progreso de las políticas de reforma educativa implementadas en El Salvador en la última década e identificar los retos de política y las prioridades de conocimiento para los próximos diez años. Este evento fue auspiciado por el Ministerio de Educación, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial y organizado por el Proyecto EXCELL y Centro Alfa.

Este documento no sólo presenta el resultado de un evento, sino busca servir como acicate a la discusión y la reflexión sobre las necesidades y opciones del sector de cara a una década de reforma educativa que comienza.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN.

PRIMERA PARTE CONFERENCIAS

II. SALUDOS

- | | |
|---|---|
| 1. Mark Silverman, Director de USAID El Salvador..... | 1 |
| 2. Emanuela di Gropello, Representante del Banco Mundial..... | 1 |
| 3. Matilde de Quintana, Viceministra de Educación..... | 3 |

III. CONFERENCIAS

- | | |
|--|----|
| 1. Educación en El Salvador. Alcances y Desafíos”
Emanuela di Gropello, Representante del Banco Mundial | |
| 1.1. Presentación..... | 3 |
| 1.2. Preguntas y respuestas..... | 15 |
| 2. Reforma Educativa de El Salvador 1995-2005”
Rolando Marín, Ministro de Educación | |
| 2.1. Presentación..... | 19 |
| 2.2. Preguntas y respuestas..... | 42 |
| 3. Maestras, Libertad e Interdependencia en El Salvador”
Fernando Reimers, catedrático de la Universidad de Harvard | |
| 3.1 Presentación..... | 44 |

SEGUNDA PARTE

PANEL: PROPUESTAS PARA UNA NUEVA DÉCADA DE REFORMA EDUCATIVA EN EL SALVADOR

PRESENTACIÓN

Rafael Guido Béjar, Asesor del Ministerio de Educación.

I. PONENCIAS

- | | |
|--|----|
| 1. Sandra de Barraza, Coordinadora de la Comisión Nacional
de Desarrollo..... | 68 |
| 2. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador..... | 72 |
| 3. Evelyn Jacir de Lovo, Comisionada Presidencial para el Área
Social..... | 75 |
| 4. Joaquín Samayoa, Director de Investigación y Desarrollo Educativo | |

de FEPADE.....	78
5. Agustín Fernández, Jefe del Departamento de Ciencias de la Educación de la UCA.....	81
II. REACCIONES	
1. Rafael Guido Béjar, Asesor del Ministerio de Educación.....	84
2. Sandra de Barraza, Coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo.....	84
3. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador.....	85
4. Evelyn Jacir de Lovo, Comisionada Presidencial para el Área Social.....	86
5. Joaquín Samayoa, Director de Investigación y Desarrollo Educativo de FEPADE.....	87
6. Agustín Fernández, Jefe del Departamento de Ciencias de la Educación de la UCA.....	88
III. CONCLUSIONES	
1. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador.....	89
2. Evelyn Jacir de Lovo, Comisionada Presidencial para el Área Social	90
3. Rafael Guido Béjar, Asesor del Ministerio de Educación.....	90
IV. CIERRE	
Rolando Marín, Ministro de la Educación.....	91
ANEXOS	
A. Programa del evento.....	95
B. Guía de trabajo.....	96
C. Lista de participantes.....	97

PRESENTACIÓN

Entre el 1 y el 5 de diciembre de 2003 se realizó el Taller de Análisis del Sector Educativo de El Salvador. Este auspiciado por el Ministerio de Educación (MINED), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial, y organizado por el Proyecto EXCELL y Centro Alfa. El Taller incluyó un Foro de Política Educativa y seis rondas facilitadas por un grupo de expertos nacionales e internacionales. El foro de Política Educativa fue un espacio amplio que reunió a representantes de diferentes sectores e instituciones, para reflexionar sobre la situación y el progreso de las políticas de reforma educativa implementadas en El Salvador, así como para identificar los retos de política y las prioridades de conocimiento para los próximos diez años. Las mesas redondas tuvieron como objetivo revisar y retroalimentar por tema los resultados de los estudios sobre el sector educación de USAID y el Banco Mundial e identificar las necesidades de investigación y conocimiento asociados a los mismos.

En este documento se presentan los resultados del Foro de Política Educativa. En su primera parte se incluyen las palabras de los distinguidos miembros de la mesa de honor, el señor Mark Silverman, director de USAID El Salvador; la licenciada Matilde de Quintana, viceministra de Educación de El Salvador y la doctora Emanuela di Gropello en representación del Banco Mundial. Una segunda parte presento el contenido de las ponencias del señor Ministro de Educación, Ingeniero Rolando Marín, la doctora di Gropello y el doctor Fernando Reimers de la Universidad de Harvard. Finalmente, se presentan las ponencias y comentarios de una mesa redonda que contó con la participación de la licenciada Sandra de Barraza, coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo, el Dr. Carlos Briones, director de FLACSO El Salvador, la Dra. Evelyn Jacir de Lovo, asesora de la Presidencia de la República, el Lic. Agustín Fernández, jefe del departamento de Educación de la Universidad Centroamericana (UCA) y el Lic. Joaquín Samayoa, director de investigación y desarrollo de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo de El Salvador (FEPADE) y que fuera coordinada por el Doctor Rafael Guido Béjar , asesor del Ministro de Educación.

Es nuestra esperanza que este documento no sólo presente el resultado de un evento, sino sirva como acite a la discusión y la reflexión sobre las necesidades y opciones del sector de cara a una década más de reforma educativa.

I. SALUDOS

1. Mark Silverman, Director de USAID El Salvador.

Saludo a los presentes.

No necesito explicarles a ustedes la importancia de la educación, ni recordarles que como padres de familia o nación, no hay inversión más importante que la educación para nuestros hijos e hijas. Su presencia aquí, hoy, es plena evidencia de que creen en esto. La organización de este taller ha sido el resultado de un esfuerzo coordinado entre el Ministerio de Educación, el Banco Mundial y mi Gobierno, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con la participación de organizaciones locales como el Centro Alfa y el Proyecto EXCELL.

El taller consiste en el presente foro y posteriores discusiones en mesas redondas, con el propósito de realizar un análisis del sector educativo en El Salvador. Tanto el Banco Mundial como USAID están realizando estudios acerca de varios aspectos del quehacer educativo salvadoreño, para los cuales han elaborado documentación nacional e internacional y se han entrevistado con muchas personas a fin de recibir importante información. A través de su participación, deseamos validar y enriquecer los hallazgos y el análisis de los desafíos y las soluciones planteadas. Como resultado del foro y de las mesas redondas, esperamos obtener los insumos para ayudar a la definición de una nueva estrategia para el desarrollo educativo. Queremos identificar necesidades de más análisis y crear, con su participación, una agenda pública para la investigación educativa. Parte de esas investigaciones se llevarán a cabo en los años 2004 y 2005, a través de las actividades del Proyecto de Excelencia en la Educación en el Aula a Nivel Local (EXCELL), auspiciado por USAID.

El taller es, además, un espacio para generar un diálogo informado en política educativa y necesidades de cambio. Es un insumo importante para ayudar a los salvadoreños a buscar nuevas relaciones en el ámbito educativo, a fin de mantenerse como un país competitivo y elevar la calidad de vida de sus habitantes. Sus aportes son muy importantes y con ellos estarán contribuyendo a la definición de una estrategia educativa para el futuro de El Salvador. Muchas gracias y muy buena suerte a todos.

2. Emanuela di Gropello, Representante del Banco Mundial

Saludo a los presentes.

Como ustedes saben, el Banco Mundial ha estado involucrado desde mucho tiempo en el sector educativo de El Salvador, con numerosas iniciativas y proyectos. Ahora, en conjunto con todos los donantes, como Banco Mundial, hemos estado apoyando al país en la realización de un diagnóstico integrado del sector educativo. Nosotros pensamos que después de diez años del principio de la reforma es de suma importancia

llegar a un diagnóstico que nos permita sintetizar los logros y, al mismo tiempo, destacar los retos y sugerir prioridades hacia el futuro para el sector educativo.

Estamos muy contentos de estar aquí, participando en este taller, porque pensamos que los estudios que se van a presentar y las discusiones que generarán, así como las mesas de trabajo, van a contribuir a este diagnóstico y van a permitir destacar algunas líneas de acción para el futuro del sector educativo. Para nosotros, esta evaluación tiene suma importancia. Quisiera especificar que nosotros, como Banco, en este taller vamos a presentar los resultados preliminares de un diagnóstico sobre el cual estamos trabajando. Son todavía hallazgos preliminares. Y en particular, nuestra contribución se va a centrar en las áreas de educación secundaria y en las áreas de financiamiento de la educación.

Yo quisiera nada más reiterarles que estamos muy contentos de estar aquí, muy agradecidos, reiterar la importancia que estamos otorgando a este evento y espero realmente que este taller sea lo más productivo que se pueda. Muchas gracias.

3. Matilde de Quintana, Viceministra de Educación

Saludo a los presentes.

Para el Ministerio de Educación es un gusto enorme que después de diez años de haber hecho el primer intento de analizar el estado de la educación, para poder proyectarse en un plan decenal 1995-2005, encontremos el importante apoyo de USAID, del Banco Mundial y de otros organismos internacionales que también, en este momento, nos están apoyando para obtener una visión completa de la situación de la educación actual. Como país, pensamos que la educación ha logrado situarse en una prioridad y pensamos también que trasciende el tiempo de un gobierno. La educación es un proyecto de país. Y ahora precisamente, con el concurso de todos ustedes y los resultados de las mesas de trabajo, vamos a tener una visión enriquecida de cuáles son los retos que tenemos para los próximos diez años de educación en El Salvador. Hemos avanzado, pero también sabemos que tenemos grandes retos. Los avances no deben dejarnos pensando que ya lo hicimos todo, sino deben servir para impulsarnos hacia el logro de la calidad educativa. Hemos iniciado un proceso de cambio en el aula, diversos procesos para absorber la matrícula de los niños entre siete y quince años, para que todos accedan paulatinamente a una educación básica universal; pero todavía tenemos retos muy fuertes los cuales son: dar una educación con más calidad, tener maestros mejor formados, tener una focalización más adecuada de los recursos, en función de las necesidades reales de los quintiles de máxima pobreza en este país. El trabajo no está concluido. Recuerden ustedes que siempre las necesidades en la educación van más allá de los recursos de los que se dispone, pero debemos tener muchísima creatividad para continuar resolviendo y focalizando, con los recursos disponibles, los problemas que van surgiendo. Cada vez que resolvemos los problemas iniciales, van surgiendo nuevos retos. Esta es una gran oportunidad y un compromiso de todos y todas para poder construir el futuro de la educación de El Salvador para los próximos diez años.

Deseo que en cada mesa de trabajo se analicen los documentos a profundidad, que se discuta objetivamente qué es lo factible y qué es lo deseable, para que no perdamos la perspectiva. Lo factible en términos de lo que tenemos, lo deseable en términos de visión hacia un futuro progresista, para que podamos compararnos en forma paulatina con otros que están mejor que nosotros y no conformarnos con hacer una comparación con los que están peor o igual. Debemos aspirar a una comparación diferente, a ver las cosas desde otra perspectiva, a ser cada día mejores.

Agradezco al Banco Mundial, a USAID y a los otros organismos nacionales e internacionales que nos están acompañando en este nuevo proceso para entregar al país un nuevo plan decenal, que nos digan cuáles son esas grandes líneas de fuerza que van a regir la educación en los próximos diez años. Muchas gracias y que Dios los bendiga a todos.

III. CONFERENCIAS

1. “Educación en El Salvador. Alcances y Desafíos”

1.1. Presentación de Emanuela di Gropello, Representante del Banco Mundial

Fundamentalmente yo estaré presentando algunos hallazgos preliminares de un diagnóstico que hemos empezado en el Banco Mundial, como apoyo a esta iniciativa de evaluación del país. El estudio se tiene que completar, pero estimamos que probablemente puede ser ya una base útil para discusión y debate, que después se va a profundizar durante esta semana. El diagnóstico que hemos empezado a realizar cubre distintas áreas y lo que hemos tratado de hacer es destacar los logros principales, pero también ver cuáles son los retos pendientes y tratar de establecer prioridades. El diagnóstico preliminar que hemos efectuado nos está indicando que El Salvador ha avanzado en casi todas las áreas y que estos avances han sido producto de la reforma educativa.

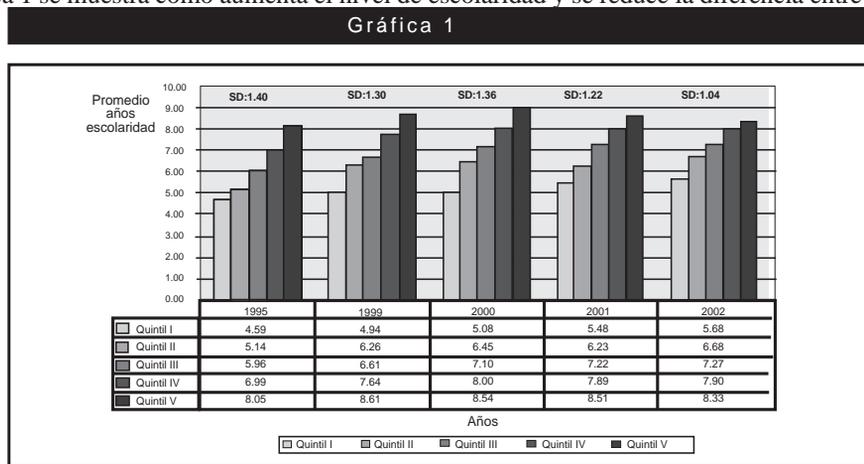
Sin embargo, claramente quedan desafíos y retos que deberían ser prioridad de los próximos diez años. En mi presentación voy a empezar a sintetizar algunos de los logros que nosotros hemos visto, después de los logros trataré de sintetizar algunos de los retos que hemos identificado para el sector y acabaré destacando algunas prioridades y opciones para ir alcanzando objetivos y prioridades.

En el tema de cobertura y eficiencia, estamos revisando los alcances de la reforma, los que vemos como realmente alcances. Es cierto, el nivel educativo de la población estudiantil en El Salvador ha aumentado. Nuestro análisis está mostrando que la cohorte de 15 años actual alcanza más de siete años de escolaridad contra solamente seis en 1995. Al mismo tiempo, la tasa bruta y la tasa neta de cobertura han mejorado. La tasa bruta de cobertura, que también equivale a tasa de escolarización bruta, en primaria ahora está superando el 100%, en básica estamos al 99%, en secundaria a un 40%. Estas tasas han ido mejorando.

Tal vez podría haber mejorado más, pero han ido mejorando. Y lo que se nota es que las mejoras más significativas ocurrieron en unos niveles educativos identificados como más problemáticos a principios de los noventa. Con esto queremos decir que, en particular, estuvo aumentando la cobertura en el tercer ciclo de básica y en secundaria, que eran muy bajos, así que parece que la cobertura ha aumentado en áreas que eran muy débiles a principios de los años noventa, y esto es positivo, significa que hubo un esfuerzo en la dirección justa.

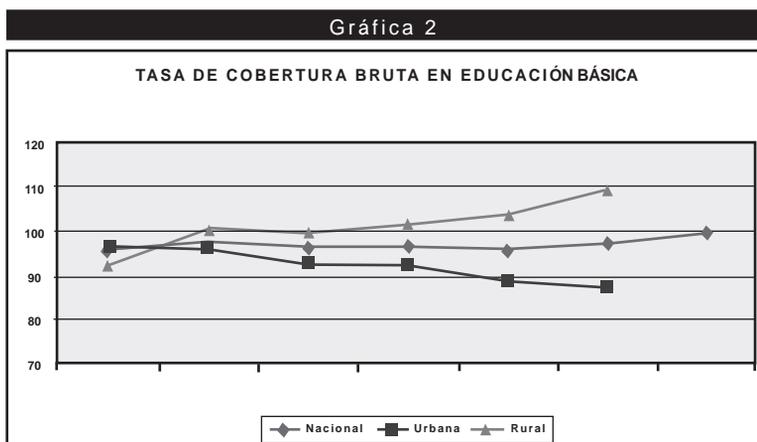
En otros alcances, vemos que la tasa de cobertura ha aumentado en todos los niveles, particularmente en las áreas rurales, que nosotros vemos como un alcance por todo el tema de la pobreza que se está viviendo en las áreas rurales y se han hecho importantes esfuerzos en estas áreas. También hemos visto que la eficiencia del sistema educativo, medida por la capacidad de retención del sistema, ha mejorado. También hemos encontrado que las diferencias en cobertura y graduación entre estado de ingresos se han reducido. Estos son nuestros hallazgos. A continuación presentaré algunas gráficas para ilustrar algunos puntos que acabo de mencionar.

En la Gráfica 1 se muestra como aumenta el nivel de escolaridad y se reduce la diferencia entre quintiles.

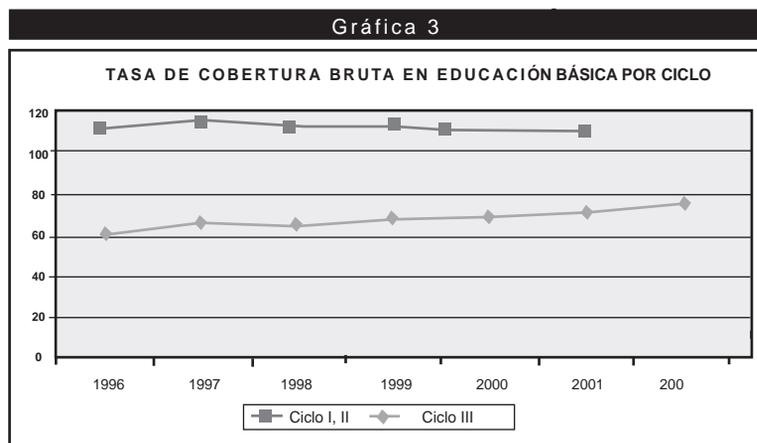


Tenemos los años de escolaridad por quintil, para la cohorte que hoy tiene 15 años y estamos comparando la cohorte que tenía 15 años en 1995 con la cohorte que tenía 15 años en 2002. Aquí vemos dos cosas: en general, en promedio, claramente, los años de escolaridad aumentaron; también notamos que la dispersión se redujo. Nosotros hemos calculado esto estadísticamente, pero se puede también aprender visualmente. Estas son elaboraciones que hemos hecho sobre la base de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples.

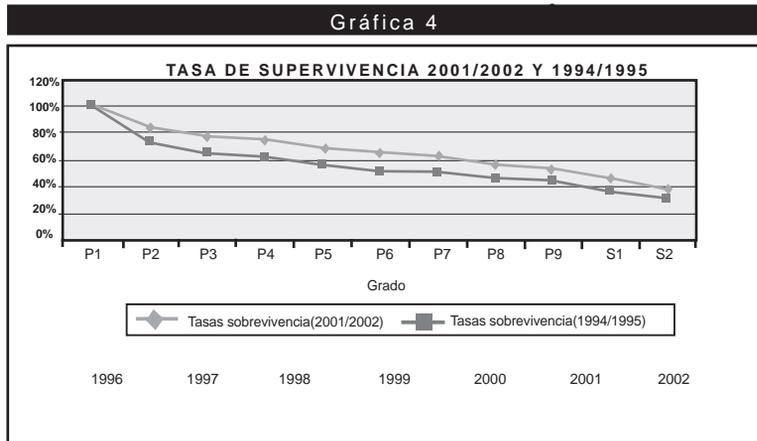
En el tema de la cobertura está bastante claro que en el nivel nacional aumentó la tasa de cobertura en básica, Gráfica 2, aumentó en particular en el área rural.



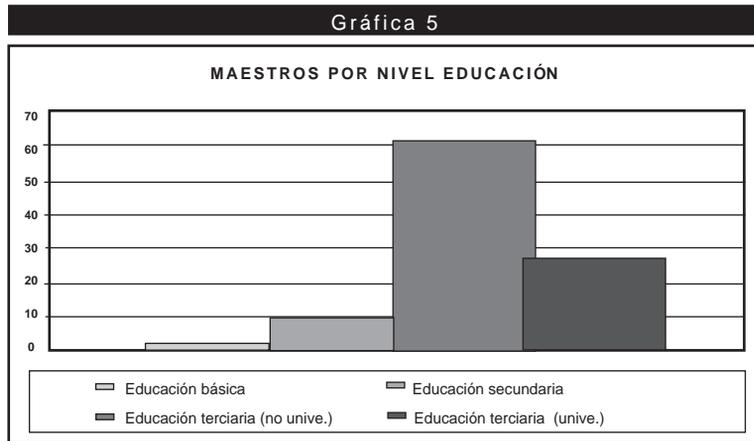
También notamos que la tasa de cobertura brota ha estado aumentando en particular en el tercer ciclo de educación básica, donde estaba más baja (Gráfica 3). Estos dos últimos datos tienen como fuente datos oficiales del Ministerio de Educación.



En aspectos de eficiencia, lo que hemos tratado de calcular es la tasa de supervivencia por grado. Simplemente se empieza con una cohorte de ciertos estudiantes y se mira cuántos estudiantes llegan al final. En este caso hemos ido hasta el segundo grado de secundaria (Grafica 4). No es siempre fácil construir estos perfiles, pues existe alguna arbitrariedad. Pero, claramente vemos que al igual que en todos los sistemas educativos, desafortunadamente se van perdiendo estudiantes. En la Grafica 4 se puede ver claramente que la eficiencia, (la capacidad de retención del sistema), por lo menos según estos datos, está mejorando y esto es un mensaje positivo.

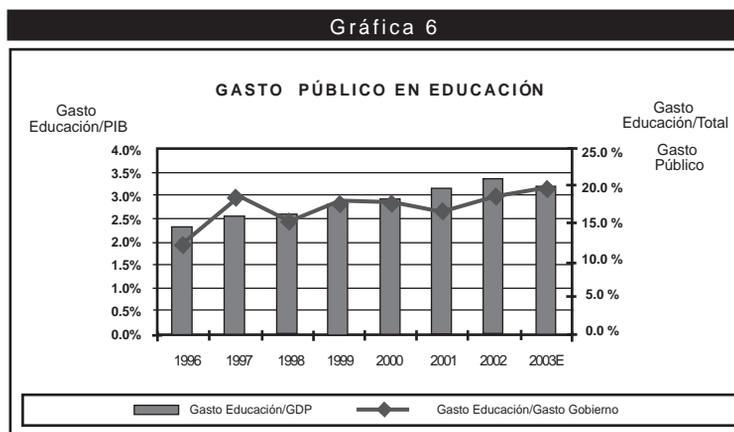


Ahora, algunos alcances en términos de recursos físicos y humanos. En general, hemos encontrado que los maestros en El Salvador tienen un buen nivel educativo, en comparación con otros países de América Latina, medido en términos de educación universitaria o no universitaria, Gráfica 5.



Hemos también encontrado que sus salarios son comparables con profesiones similares. Ya no hay mucha discrepancia. También nos agrada notar que ahora se está dejando espacio en la estructura salarial para incentivos al desempeño institucional. Esta es una medida más bien nueva. Además, calculando las relaciones promedio estudiante-maestro y estudiante-clase, que se utilizan para medir la eficiencia en la asignación de recursos, hemos encontrado que se mantienen en el límite razonable para los niveles educativos. Razonable significa conforme a estándares internacionales.

El gasto público en educación ha aumentado en términos del producto Interno Bruto desde el principio de la reforma, alcanzando ahora el 3.2% (Gráfica6).



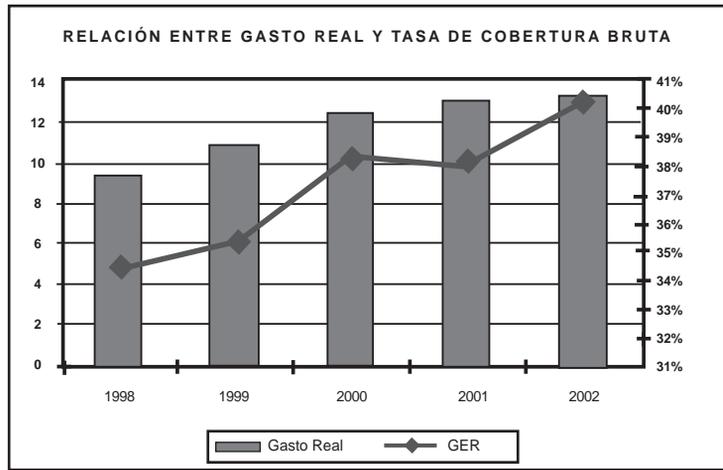
Al mismo tiempo, notamos que el gasto privado también es elevado. Poniendo los dos juntos, se llegaría al 7% del PIB. Esto nos está diciendo que sí hay un esfuerzo, hay una inversión que se está haciendo en educación y ésta ha aumentado con el tiempo. Al mismo tiempo, mirando los últimos presupuestos, nos parece que la asignación del gasto público, en términos de categoría económica, es más razonable que en muchos otros países de América Latina, ya que dos tercios del gasto se estarían gastando en salarios y como un 20% en gasto de capital.

Ahora, por supuesto, estos números son volátiles, porque va a depender de presupuesto en presupuesto, pero en promedio hemos notado que el país ha conseguido hasta ahora mantener los salarios en una proporción relativamente razonable.

En muchos países de América Latina los salarios ocupan hasta el 90% y el 95% del presupuesto y esto por lo tanto deja poco espacio para otro tipo de gastos, como materiales educativos e inversión. En los últimos presupuestos de El Salvador, la asignación parece bastante prometedora.

Al mismo tiempo, hablando de eficiencia y equidad del gasto de educación, hemos notado que el gasto ha aumentado desde el principio de la reforma y los aumentos del gasto han sido asociados a los resultados (Gráfica 7). Esto no es siempre así, a veces se aumenta el gasto y los resultados no mejoran necesariamente, en particular los resultados de cobertura, así que el gasto se está haciendo de manera más o menos eficiente. En fin, también encontramos que el subsidio público por estudiante es distribuido de manera progresiva entre los estratos de ingreso y que este grado de progresividad ha aumentado en el tiempo.

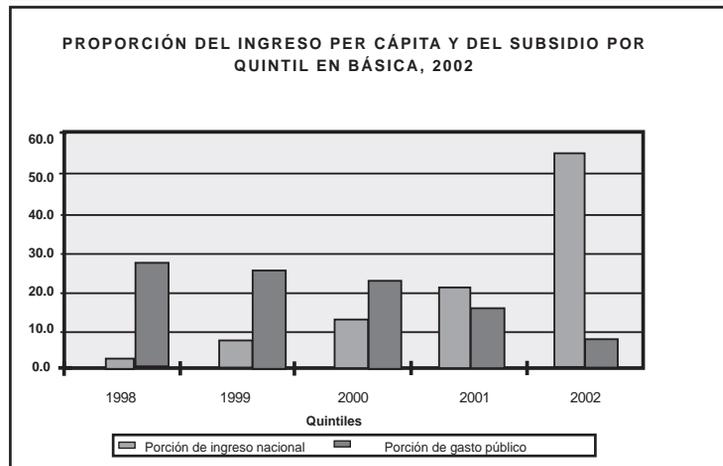
Gráfica 7



Voy a volver sobre este tema de la distribución del subsidio público en educación con un par de gráficos. En el gráfico estamos ejemplificando que el gasto creció en términos del PIB desde 1998, entonces está creciendo el gasto público y también está creciendo en términos del gasto total público del país.

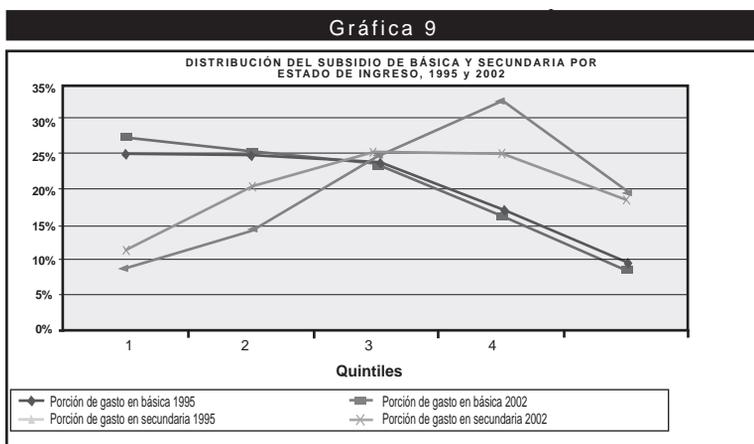
En la Gráfica 8 tenemos la proporción de cada quintil en el ingreso nacional. Por supuesto, es una distribución muy desigual. Las barras gris claro y gris oscuro representan la proporción de cada quintil en el gasto público en educación básica. Vemos claramente que la tendencia es totalmente opuesta, entonces podemos decir que hay un impacto equalizador. Hay otras maneras de calcular la progresividad, esta es una. En este gráfico aparece lo mismo, cuando estamos viendo la educación básica.

Gráfica 8



De nuevo, los quintiles más pobres están recibiendo bastante más que los quintiles más ricos. Esto es lo que uno estaría esperando, porque estamos hablando de gasto público en educación. Este gráfico nos está mostrando que en el nivel secundario, el nivel de focalización es claramente muy diferente, como suele pasar.

En la Gráfica 9 estamos simplemente comparando el gasto real en educación secundaria con la tasa de cobertura bruta: se está gastando más en educación secundaria y también la tasa de cobertura está aumentando. Esto nos está indicando que hay mejoras. Acá estoy volviendo al tema de la progresividad del subsidio público en educación. Esta es una manera de analizar esta progresividad, no es la única. Aquí nos estamos enfocando en el nivel de básica.



Fundamentalmente, el gasto público en educación secundaria lo está aprovechando mejor la clase media. Sin embargo, hay que decir que en la forma en la que está distribuido el subsidio en educación secundaria sigue siendo progresivo con respecto al ingreso.

En el gráfico anterior se presenta tanto el año 1995 como 2002. Se puede observar que mejoró la progresividad en el gasto básico.

Lo que también se puede observar es que mejoró la progresividad en el gasto en el nivel secundario, porque en 1995 se estaba aprovechando muchísimo en el quintil casi más rico. Aquí vemos que en el 2002 ya está aprovechando mucho más la clase media. La progresividad, la asignación del gasto público, también parecen estar mejorando. Estos han sido algunos de los alcances.

Sin embargo, quedan mucho desafíos por delante que van a requerir profundizar la reforma. Así que ahora quiero, rápidamente también, identificar algunos de estos retos, no necesariamente de manera

completa. Es cierto que la tasa de cobertura y eficiencia han aumentado, pero siguen todavía insuficientes en preprimaria, en el tercer ciclo de básica y en secundaria y esto nos debe empujar a hacer más. Sobre todo en secundaria sigue en 40% y El Salvador por su nivel de ingreso y el lugar que debería ocupar y va a ocupar siempre en la renta nacional, debería realmente empujar para aumentar este nivel de cobertura. Al mismo tiempo vemos, también, en el nivel de primaria, que la tasa de graduación es mucho más baja que la tasa de cobertura, lo que refleja una alta deserción.

En este segundo punto quiero decir que sí estamos alcanzando una buena cobertura bruta en el nivel de primaria, pero la graduación es otra cosa. Muchos niños empiezan, pero no todos acaban y nosotros necesitamos no solo la tasa de cobertura, sino también la tasa de graduación.

Elevar la tasa de graduación se ha vuelto el objetivo principal de la meta del milenio. Esto nos está sugiriendo claramente un problema de eficiencia. Por supuesto, la eficiencia no sólo está limitada por el tema de la deserción en el curso del ciclo, sino también por la alta repitencia que notamos en primaria, particularmente en el primer grado.

En fin, siempre en el tema de cobertura y eficiencia, a pesar de los progresos recientes, la tasa de cobertura y eficiencia en las áreas rurales siguen bajas en el tercer ciclo de básica y en secundaria. Falta por hacer en las áreas rurales. Se ha hecho mucho, porque la cobertura aumentó en particular en estas áreas, pero como vemos la tasa de cobertura sigue siendo aproximadamente de 5% en secundaria.

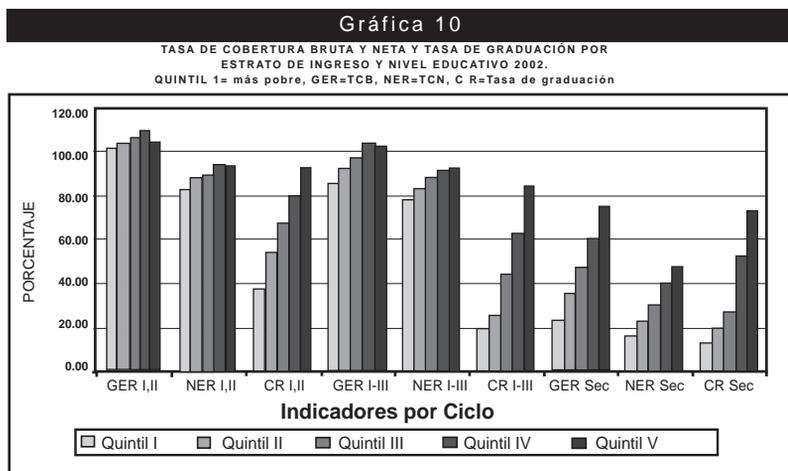
Este número podría estar fluctuando un poco dependiendo de la fuente de los datos, pero es difícil que encontremos más de 10%. Lo que hemos notado, aunque este es un hallazgo que tal vez debemos confirmar, es que la tasa de cobertura en primaria parece haber ido decreciendo un poco en las áreas urbanas.

Este es un punto bastante interesante. Aparentemente, se hizo muchísimo esfuerzo en las áreas rurales; pero, tal vez, no se ha estado monitoreando suficientemente lo que ha estado pasando en las áreas urbanas. Y el análisis que hemos hecho sobre infraestructura, en particular, nos está demostrando que parece haber indicaciones de capacidad insuficiente en el sector público en San Salvador, en particular. Esto habría que analizarlo más, porque no queremos ahora estar teniendo problemas en el área urbana.

En cuanto a equidad, he mostrado que, según nuestros datos, hay una convergencia, pero persisten significativas diferencias en cobertura y graduación entre los estratos socioeconómicos. Al mismo tiempo, el costo de la educación es el principal factor explicativo de la inasistencia, en particular para los estratos más pobres. Hay un problema de equidad que subsiste.

La Gráfica 10 nos sirve para ilustrar las inequidades en la tasa de cobertura bruta y neta y en la tasa de graduación en los estratos de ingresos por cada nivel educativo. Tal vez el punto principal que quiero

destacar aquí es que en el nivel primario la tasa de cobertura bruta y neta está relativamente bien distribuida entre quintiles, pero vemos que ya hay diferencias notables en la graduación de primaria entre estratos de ingreso, entonces, ya se notan inequidades a este nivel. Después, cuando vamos al nivel de secundaria, vemos diferencias entre quintiles muy fuertes, ya en los niveles de cobertura y, por supuesto, en el nivel de graduación. Si ustedes ven, las diferencias en la tasa de graduación en secundaria son inmensas entre los quintiles.



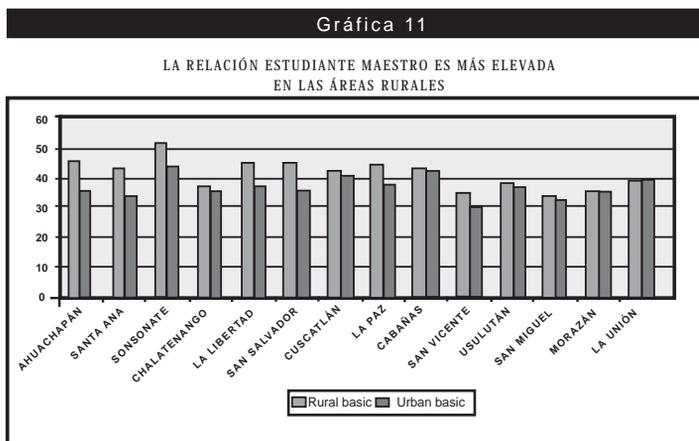
En este diagnóstico no hemos tratado esto con profundidad. Pero lo cierto es que los resultados en la prueba de medición de la calidad, incluso las nuevas pruebas que se hicieron con el SINEA, tanto en el nivel de básica como en el de secundaria, siguen insatisfactorios. Hay un reto fuertísimo en el tema de calidad. El Salvador todavía no ha participado en eventos internacionales de desempeño. Este es un reto que, tal vez, debería ser parte de una política más global para aumentar la calidad.

En cuanto a recurso humano, es cierto que los maestros están mostrando tener un nivel educativo muy elevado y también es cierto que la calidad sigue siendo insatisfactoria, medida en términos de exámenes oficiales (por ejemplo, el ECAP). A pesar de los esfuerzos, la estructura salarial probablemente sigue privilegiando demasiado los años de experiencia y se necesita evaluar la aplicación efectivamente de los incentivos al desempeño. Quisiéramos tener más evidencia acerca de la dirección que se está tomando.

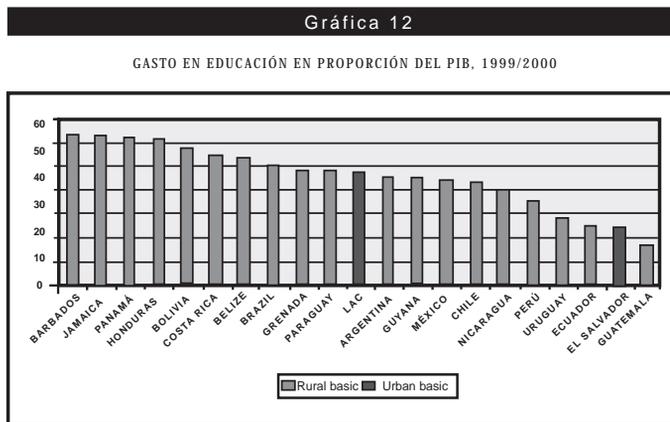
En fin, la relación estudiante-maestro es significativamente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Este es un punto que hemos encontrado y que estaría indicando un problema en la asignación de recursos entre las áreas rurales y las urbanas.

En la Gráfica 11 vemos que sistemáticamente la relación es siempre mucho más elevada en las áreas rurales. Sin entrar tampoco en detalle, esto tiene implicaciones para cobertura y calidad. En general, no

se nota esta discrepancia tan fuerte en otros países que hemos analizado en América Latina.

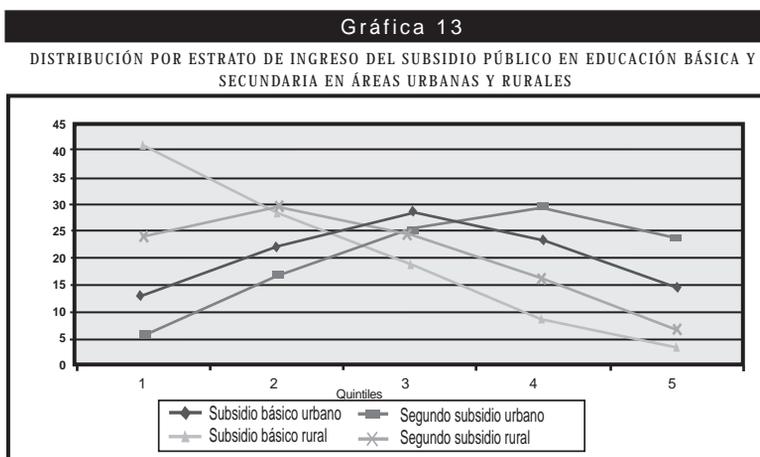


En cuanto al gasto en educación, es cierto que en El Salvador ha aumentado, pero sigue estando entre los países de América Latina que menos gasta en educación en proporción al PIB y por estudiante. Esto es un reto, es muy claro. Hemos también encontrado que el gasto financiado por el sector privado está bajando. Particularmente se ha notado que la matrícula en el sector privado ha estado bajando en estos últimos años, este indicador necesita analizarse más para ver que está pasando. Esto tampoco es positivo. Y en fin, encontramos que la proporción del presupuesto asignado a educación secundaria, incluso tomando en cuenta los diferentes niveles y aquí secundaria se refiere solo a los últimos dos o tres años, es simplemente 7%, sigue siendo muy baja, siempre en comparación con otros países de América Latina. Finalmente, también encontramos que el subsidio público beneficia sobre todo a los estratos de clase media urbana.



Para volver al tema de la distribución del gasto, utilizando la gráfica 12, hemos encontrado que desde un punto de vista del promedio nacional está bastante bien enfocado, pero en las áreas urbanas se ve mucho más enfocado en la clase media. En este gráfico, que no está actualizado, se ve que El Salvador no está gastando mucho con respecto a otros países. Por supuesto, ahora El Salvador estaría por lo menos en 3%, pero no estimamos que la posición relativa haya cambiado.

En la Gráfica 13 está la distribución del subsidio en secundaria y en básica por quintiles de ingreso, donde se ve claramente que el subsidio de básica en áreas urbanas lo está aprovechando más la clase media. Mientras que en el ambiente rural es muy, muy progresivo. Hay una serie de factores que pueden explicar esto, acá sólo estoy dando el hallazgo de una focalización sobre la clase media.



En fin, en función de este diagnóstico, lo que hemos tratado de hacer es identificar algunas prioridades. Se trata de prioridades muy generales, a las que por supuesto habría que agregar prioridades más específicas pero es simplemente para irnos organizando un poco. Hemos destacado tres prioridades: aumentar la tasa de graduación en educación primaria, para llegar a las metas del milenio; aumentar la cobertura en tercer ciclo, básica y secundaria con equidad, no se trata de aumentar de cualquier manera tampoco, y aumentar la calidad del proceso educativo en todos los niveles.

¿Qué opciones tenemos para alcanzar estos objetivos? Sobre esto, yo voy simplemente a mencionar algunas opciones para cada uno de estos objetivos, que hemos empezado a discutir, pero me parece realmente que identificar las opciones va a ser el objetivo de este taller, así que aquí no se trata de dar respuestas a nada. La idea es abrir el debate.

Hablando del tema de la graduación en primaria, el diagnóstico nos ha mostrado, de manera bastante general, que seguramente sería una buena idea aplicar algo que el país probablemente ya está haciendo:

una combinación de acciones por el lado de la demanda y de la oferta. Sobre todo porque, por el lado de la demanda, hemos visto que el costo de educación sigue siendo un problema; también, los padres no necesariamente matriculan a sus niños cuando deben hacerlo.

Por lo anterior, a continuación algunas intervenciones que se podrían implementar: becas para alumnos pobres, campañas para matriculación temprana, creación de nuevos espacios físicos con lo necesario, intervenciones para reducir la repitencia, en fin, esas son algunas intervenciones que se podrían analizar. Al mismo tiempo, siempre en este tema de incrementar la graduación en primaria, parece tener sentido contar con una estrategia diferenciada para áreas urbanas y rurales, que el país ya ha estado de hecho implementando.

De nuevo, esto es todo para discusión. ¿Y por qué esto? Porque hemos identificado problemas un poco distintos en las dos áreas. Así que tal vez haya que ir pensando en una estrategia que pueda enfrentar estos problemas específicos. Entonces, por ejemplo, en el área urbana, para aumentar la graduación en primaria se podría pensar en más infraestructura pública. Aparentemente, parece haber un problema, sobre todo en San Salvador y La Libertad. Al mismo tiempo, y voy a volver sobre este tema en educación secundaria, donde se aplica más, parece haber una falta relativa de maestros en las áreas rurales.

En fin, rápidamente, aquí hemos simplemente destacado algunas opciones para aumentar la cobertura en tercer ciclo y secundaria con equidad. Una primera opción, que va ser difícil no tomar, es aumentar el gasto público en educación. Probablemente, va a ser muy necesario para que alcancemos metas tanto de cobertura como de calidad. Pero esto lo quiero dejar solo como idea.

Una reciente evaluación que hemos hecho nos está mostrando que el gasto real debería aumentar, por lo menos, de un 80% a un 90% en tercer ciclo y, por lo menos, de 130% de aquí al 2015 para alcanzar una tasa bruta de 92% en tercer ciclo de básica y de 62% en secundaria. Esto estaría implicando aumentar la proporción del presupuesto destinado a tercer ciclo y secundaria y, sobre todo, aumentar el gasto en educación con respecto del PIB hasta por lo menos un 4%. Esto se trata de un hallazgo preliminar para discusión, el aumento del gasto público. Aplicar una combinación de acciones por el lado de la demanda y la oferta, becas para alumnos pobres, nueva infraestructura con lo necesario, aumento de la calidad porque es difícil aumentar la cobertura sin calidad y, finalmente, como último punto, para aumentar la cobertura en el tercer ciclo y secundaria, aplicar tal vez una estrategia diferenciada urbano-rural.

De nuevo, en el área urbana se podría pensar en más infraestructura pública y aquí quiero insistir en el desarrollo de esquemas de financiamiento público y provisión privada. Ya existen casos en El Salvador de estrategia mixta entre el sector público y el privado. Lo que hemos notado es que en el sector privado, después de la baja en la matrícula, parece haberse quedado bastante capacidad que no es utilizada, así que una cosa que se podría ir discutiendo en el tema de financiamiento de la educación es cómo aprovechar mejor la provisión privada. Tal vez podría ser una opción para el sector público subsidiar algunas de esas

escuelas para mantener su cuota de alumnos de clase media, e incluso dar acceso a algunos pobres. Y, en fin, en el área rural se podría pensar en más infraestructura, en la expansión de EDUCO, o también la expansión de oportunidades de provisión alternativa, como educación a distancia.

Lo anterior lo vamos a discutir un poco en la mesa de educación secundaria: otras modalidades para aumentar la cobertura en educación secundaria, sobre todo en áreas rurales aisladas, ya que no existen solo las modalidades tradicionales.

Concluyendo el tema de calidad, tres direcciones que parecen prometedoras son: mejorar la administración de la escuela, para crear un ambiente más favorable al proceso de enseñanza-aprendizaje (liderazgo del director, organización más participativa, más oportunidades de gestión), acá estamos hablando más de los temas de organización escolar; seguir mejorando la calidad y productividad de los maestros, es un reto fundamental para la calidad, por supuesto; un ambiente más participativo en la escuela, aplicación de incentivos al desempeño, tal vez podrían ayudar y aumentar la disponibilidad del material y equipo didáctico en las escuelas. Hay muchos factores que no pusimos en el área de calidad. Sobre todo, está el factor curricular de materiales educativos.

Así que estas son solo unas ideas, en las que vamos a profundizar mucho más. De igual manera, para ir avanzando en esta reforma educativa, habrá que ir contestando algunas preguntas importantes. Antes de todo, hemos destacado algunas prioridades; pero, tal vez, tampoco el país las pueda alcanzar todas. Entonces, una primera discusión es en cuál de las prioridades desea poner más énfasis el país. Está el tema de la calidad y está el tema de la cobertura a distintos niveles. Yo veo de hecho que estas prioridades son bastante complementarias, porque yo veo difícil conseguir más cobertura sin calidad, pero acá tal vez se necesitaría algún ejercicio para priorizar, porque tampoco se puede alcanzar todo.

En el tema del financiamiento, cuál debería ser el balance entre financiamiento público y privado, hay mucho por hacer, nadie dice que lo tiene que hacer sólo el sector público. Sí es cierto que necesitamos aumentar el gasto público, pero ¿cómo hacerlo? No es tan fácil, porque irse de un 3.3% a un 4%, o incluso a un 5% del PIB, no se hace mañana. ¿Cómo utilizar este momento de la manera más eficiente? Si conseguimos incluso aumentar el gasto público, ¿qué hacemos?, ¿construimos nueva infraestructura?, ¿damos subsidio a la escuela privada?, ¿cómo intervenimos sobre la calidad?, ¿qué estrategia seguimos para el área rural y urbana? Me parece que los últimos resultados de las áreas urbanas hacen pensar que sí se necesita tener una estrategia. Con esto quisiera concluir, con estos retos y preguntas, porque la idea de esta presentación no quiere ser dar respuestas, sino abrir el debate.

1.2. Preguntas y respuestas

Participante 1: ¿Por qué no se hace más énfasis en la educación preprimaria?

Emanuela di Gropello: Vemos la educación preprimaria como muy importante. El Salvador ha ido avanzando en la educación preprimaria. También la cobertura ha aumentado desde el principio de la reforma educativa. También notamos que la cobertura sigue demasiado baja. Hemos visto que en otros países de América Latina, el aumento de la educación preprimaria ha tenido un impacto claramente positivo sobre la tasa de éxito de los alumnos en primaria. En particular, hemos visto que hay una asociación entre preprimaria y el nivel de repitencia en primaria. Así que, como Banco, le estamos dando particular énfasis a la educación preprimaria. Hay retos y estaremos también hablando más de esto probablemente durante este taller, cuando toquemos más del tema de calidad y repitencia.

Participante 2: ¿Cuáles son las causas de la tasa baja de graduación en la primaria y dónde están?, ¿en el hogar o en la escuela?

Emanuela di Gropello: Nosotros encontramos que claramente son una multiplicidad de factores. No hemos, necesariamente, hecho un análisis tan específico para el caso de El Salvador, pero sí hemos hecho este análisis para otros países de América Latina. Es cierto que el peso de los factores del hogar es muy fuerte, pero, y esto lo vemos también en El Salvador, el hogar es importante por lo menos con respecto a dos o tres factores. Antes de todo, claramente, la cultura educativa o no que haya en el hogar. Esto puede ser un freno o un motor para impulsar la graduación. La segunda razón es el nivel socioeconómico del hogar, y ahí vemos que en El Salvador, analizando las encuestas de hogares, el tema del costo de la educación es importante, y esto nos hace pensar que en algunos hogares los niños no pueden pagar. Así, diría que el hogar es muy importante, por lo menos con respecto a estos factores: cultura educacional y nivel socioeconómico. Pero hay otros factores que condicionan la tasa de graduación en primaria, que se relacionan más particularmente con la escuela y con la calidad de la escuela. Hemos visto también, analizando las encuestas de hogares de El Salvador que, sorprendentemente, muchos alumnos, o muchas familias, contestan que no le ven relevancia a estar en la escuela. Y esto, probablemente, se ve más en el tercer nivel de educación básica, pero también en los dos primeros niveles, la falta de relevancia y de importancia. Entonces, esto nos está sugiriendo que algo está pasando también por el lado de la escuela, porque la escuela no está reteniendo a los niños, hay chicos que empiezan y no acaban. Entonces, hay una multiplicidad de factores. Pero, por el lado de la calidad, seguramente se puede hacer mucho. Entonces, esto es como un segundo tipo de factor -hogar, calidad- y parece, de nuevo, que algunos temas de cobertura también, tal vez en algunas áreas rurales aisladas o urbanas donde también la falta de espacio físico, todavía podrían ser un problema, diría que menos en el nivel de primaria que los aspectos de calidad o de hogar.

Participante 3: Usted mencionó que hay que buscar la forma de subsidiar o subvencionar la educación privada en sectores pobres. ¿Cómo luchar contra el fantasma de la privatización?, ¿cómo se ha hecho en otros países?

Emanuela di Gropello: Nosotros lo que hemos visto es que en algunos países de América Latina se han dado casos bastante exitosos de provisión privada con financiamiento público. Para que esto se dé de manera exitosa se necesitan tener reglas muy claras y un sistema de incentivos que funcione. Acá hemos visto que, en el caso de El Salvador, por ejemplo, sobre todo en el nivel de secundaria, el sector privado es muy fuerte y representa alrededor de 35% de la matrícula, y esté sobre todo muy presente en las áreas urbanas, y es en esas áreas donde últimamente nos pareció notar que el sector público parece estar teniendo algún límite de capacidad para captar a nuevos estudiantes. Entonces, ¿por qué no pensar en crear espacios para estos estudiantes en las estructuras privadas? A mí no me parece que se esté hablando de privatización en este caso. El financiamiento se mantendría público. Se trataría, tal vez, de un financiamiento público muy selectivo, dado sólo a algunas escuelas para que puedan captar a algunos pobres que no tendrían acceso, o para que puedan mantener por lo menos sus cuotas de matrícula de clase media, para que quede más espacio en el sector público para alumnos más pobres. Pero sería bueno poder seguir hablando de este tema, porque yo sé que este tema es difícil, complicado y en el cual pensamos que hay potencialidades que valdría la pena explorar.

Participante 4: ¿Puede existir EDUCO en la educación media?

Emanuela di Gropello: Para esto no estoy segura de tener una respuesta. Es cierto, EDUCO ahora se está expandiendo en el tercer ciclo de básica y nuestros datos más recientes nos están mostrando que aproximadamente un 44% de las escuelas en básica, en ambientes rurales, son EDUCO. Entonces, la cobertura ha ido realmente aumentando. Ahora, al ser parte también de la estrategia del futuro, ¿cómo vemos EDUCO? Hubo muchos intentos de evaluar a EDUCO y, en promedio, nosotros hemos encontrado estas evaluaciones bastante positivas. Entonces, ahora, volviendo al tema de una estrategia para la cobertura en el ambiente rural, ¿hasta qué punto queremos empujar la expansión de EDUCO y hasta qué ciclo? Porque uno podría también estar pensando en aplicar EDUCO en la educación media, pero allá puede haber algún problema de capacidad institucional, manejo administrativo, pues la escuela secundaria es más complicada; entonces, esto merecería probablemente un debate más detallado acerca de la factibilidad. Tal vez, más que en un EDUCO, se podría estar pensando en cómo El Salvador ha estado haciendo para darle más autonomía a los institutos de educación secundaria de distintas maneras. El Salvador ha estado empujando ya la descentralización financiera a las escuelas. En otro tema, pensamos que EDUCO, tal vez, pueda servir para áreas urbanas y no solo rurales. ¿Por qué hasta ahora sólo hemos visto a EDUCO como una estrategia de cobertura en las áreas rurales? No sé. Es una pregunta.

Participante 5: Esta es más una afirmación: Por lo expuesto, en futuras prioridades se priorizará la educación básica y media.

Emanuela di Gropello: El tema de las prioridades está abierto. Como dije, yo las veo más bien como complementarias, pero tampoco el país puede alcanzar todo.

Participante 6: Usted ha mencionado datos de cobertura y eficiencia, quisiera que explicitara los criterios para evaluar la eficiencia que en el estudio se ha utilizado.

Emanuela di Gropello: Simplemente, nosotros hemos medido la eficiencia interna del sistema educativo utilizando, por un lado, datos de repitencia, y hemos destacado que la repitencia sigue muy elevada en el nivel de primaria, en particular en el primer grado. Yo sé que dependiendo también un poco de los datos que se utilicen, tal vez los niveles de repitencia aparezcan distintos, pero en general hay como un acuerdo: son muy elevados. Y nosotros no vemos razonable tener una tasa de repitencia superior al 20% en el primer año de educación primaria; algo está pasando. Esto, por un lado. Por el otro lado, la eficiencia interna la hemos medido también como tasa de deserción. Yo les mostré la tasa de supervivencia que hemos calculado en cada grado, y lo que nos está mostrando es que, independientemente de la repitencia, empiezan 100 niños y solo el 40% acaba el ciclo escolar: deserciones continuas en los ciclos educativos, que se deben a distintas razones. Eso es una muestra de ineficiencia enorme para el sistema. Nosotros hacemos el esfuerzo de dar acceso a todos, pero después los perdemos.

Participante 7: El señor Ministro de Educación ha dicho que la ECAP no es la mejor prueba para evaluar a los egresados de la carrera docente; siendo esto así, ¿por qué la utilizan?

Emanuela di Gropello: Eso puede ser. No entramos mucho en los detalles de las distintas pruebas que se pueden utilizar. La utilizamos como indicador, porque era un indicador cierto y objetivo que estábamos teniendo. Es cierto, la formación docente, la calidad docente, se tiene que medir por una variedad de factores; medirla solo por los resultados de un examen como el ECAP es reductivo. Pero sobre todo para este tema de la formación docente, vamos a tener una mesa de trabajo especial, que va analizar muy a profundidad el tema, que es fundamental.

Participante 8: ¿Puede el Banco Mundial condicionar su ayuda a El Salvador para que este país aumente su gasto en educación?

Emanuela di Gropello: Nosotros pensamos que sí debería ser prioridad para el país aumentar su gasto en educación, porque se alcanzó mucho y hay muchos retos, así que el gasto en educación -gasto público y gasto privado- también tiene un papel. Ahora, en cuanto a condicionar nuestra ayuda, nosotros en los proyectos y las intervenciones que planeamos ponemos prioridades que nos gustaría que se pudieran tomar en cuenta; pero es difícil, sin embargo, sin un programa sectorial más amplio, condicionar la ayuda a un aumento en el gasto de educación. Me parece que es más valioso hacer la recomendación.

Participante 9: ¿Por qué no existe un programa de becas para una educación media que permita transporte, alimento y gasto escolar?

Emanuela di Gropello: De hecho existe un programa de becas para alumnos de educación media en El

Salvador, que se estuvo empujando a través del proyecto del Banco Mundial de educación secundaria. Este programa se implementó por algunos años y ha cubierto un número bastante importante de institutos de educación media con aparentemente bastante éxito, cubriendo de hecho costos de transporte, gasto escolar, etc. Lo que pasa es que ahora, fundamentalmente, el programa se ha acabado y entonces estamos también viendo la posibilidad de renovarlo, pero un programa de becas de educación media, por supuesto, que este programa es costoso y necesitará la colaboración de muchos sectores. Hemos estado implementando este programa con FEPADE. Ahora estamos discutiendo cómo seguirlo, cómo ampliarlo, cómo interesar a más actores, incluso en el sector privado, en este programa de becas para educación media. Personalmente, pienso que esto es algo muy necesario.

2. “Reforma Educativa de El Salvador 1995-2005”

2.1. Presentación de Rolando Marín, Ministro de Educación

Inicio este foro con un análisis de esta primera fase del diagnóstico de la situación educativa del país. Quiero presentarles lo que ha sido la educación en nuestro país durante los últimos años. Para ser breve, me voy a centrar especialmente en los resultados de los últimos años y en los nuevos desafíos que surgen de esos resultados para los próximos años. Para quienes estén interesados en ampliar los datos que vamos a compartir lo pueden hacer en la página Web del Ministerio. Prosiguiendo, vamos a enfocarnos en los últimos años, obviamente, en algunos datos vamos a hacer un recorrido de por lo menos unos diez años.

En el artículo 53 de nuestra Constitución, se establece claramente que “el derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión”. Ese es el marco legal que impulsa todo el quehacer educativo que se hace en nuestro país.

Por lo tanto, dentro de ese marco legal, vamos a tratar de esbozar, cuáles y porque han sido los objetivos de la reforma educativa en los últimos años. A inicios de la década de los noventa, hace un poco más de diez años, con el apoyo de la Universidad de Harvard -Fernando Reimers estuvo en ese esfuerzo-, se hizo un diagnóstico bastante interesante de todos los niveles y sectores educativos. Como producto de ese estudio, se produjo un documento que se llamó “Plan Decenal”, que recogió, sobre la base de ese diagnóstico, los principales ejes y los elementos de lo que tendría que ser una reforma educativa para un período de diez años.

“Art.53. El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión.”

Ese documento plasmó cuatro grandes ejes: **cobertura, calidad, modernización y valores**, ejes a los que, durante esa década, se iba a dar un profundo énfasis, un profundo impulso, porque eran precisamente las guías de la reforma educativa. A casi diez años de ese documento, es importante también hacer un alto en el camino, verificar que ha sucedido y sobre esa base del diagnóstico, poder proyectar los próximos diez, quince y veinte años del quehacer educativo. Eso es importante.

Por lo tanto, en las mesas de trabajo de este taller haremos un diagnóstico de lo que ha sido la educación, para que sobre este diagnóstico poder proyectar los próximos diez años. Obviamente, en este caso, con el esfuerzo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Proyecto de Excelencia de la Educación en Aula a Nivel Local (EXCELL), apoyados por Centro Alfa, estaremos realizando un diagnóstico de lo que sería la educación parvularia inicial y la educación primaria. Cabe aclarar que hay otros esfuerzos para completar estos niveles con otras instancias. Por ejemplo, estamos realizando un diagnóstico paralelo con la Agencia Española de Cooperación Internacional en todo el tema de formación inicial docente y desarrollo profesional docente. Otros organismos, nos van a estar ayudando a completar estos diagnósticos, de tal manera que, al final de un par de meses, podamos tener completo el diagnóstico de cada uno de los niveles y podamos incluso integrar los resultados.

¿Por qué vamos a hacer énfasis en los últimos cuatro años? Porque en los años anteriores se ha hecho un énfasis muy importante sobre todo en el tema de cobertura, sin descuidar por supuesto la modernización, la calidad y los valores; pero, como es lógico, lo primero que tiene que hacer un país que empieza una reforma es abrir la base del número de estudiantes que vienen a sus aulas y, paralelamente a eso, impulsar también modelos de calidad.

Obviamente, el país ha estado haciendo un esfuerzo muy grande en ampliar la base de la matrícula, pero considero que debe hacerse un esfuerzo todavía mayor en los años que vienen sobre la calidad, sin descuidar todo lo hecho en el tema de cobertura. Por lo tanto, me centraré en los datos de los últimos años.

En estos últimos cuatro años, hemos tenido algunos objetivos, que son la base para el trabajo de un impulso mayor al eje de calidad. Recorramos los objetivos que hemos tenido en los últimos años.

El primero de ellos, es mejorar la calidad de entrega de los servicios educativos mediante la mejora del desempeño de los directores y de los docentes, la introducción de tecnologías educativas y la transferencia de recursos financieros a los centros para atender las necesidades en el aula.

Objetivos de la Reforma Educativa, 1999-2004

- Mejorar la calidad de los servicios educativos mediante el fortalecimiento del desempeño de directores y docentes, la introducción de tecnologías educativas y la transferencia de recursos financieros a los centro educativos para atender las necesidades del aula.
- Fortalecer la participación de la comunidad educativa en los consejos Directivos Escolares (CDE), las Asociaciones Comunales Educativas (ACE) y los Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE), y del resto de actores locales para mejorar la calidad y equidad de la educación.
- Facilitar el acceso a la educación introduciendo nuevas modalidades de atención: educación inicial, educación acelerada, educación a distancia y programas compensatorios.
- Profundizar la formación en valores, la creación de espacios culturales y de desarrollo personal; impulsar una política cultural integral que fortalezca la identidad nacional y fomente la participación de la familia en la formación de valores.
- Desarrollar un sistema integrado de actualización docente, asesoría pedagógica en el aula, evaluación del desempeño docente, macrogestión de incentivos económicos y no económicos, ue promuevala calidad educativa en el sistema a escala nacional.

En otras palabras, lo que se dice con ese primer objetivo es que importa mucho tratar de medir lo que un docente hace en su aula. Por eso se ha impulsado, en los últimos tres o cuatro años, los mecanismos de medición de la calidad a través de la labor educativa.

Con la Universidad de El Salvador se tienen un mecanismo de medición muy interesante; todos los años, con los técnicos y el equipo técnico de la Universidad de El Salvador, se recorre el 100% de las escuelas del país. Este año se hizo dos veces, y sobre la base de un formato, una guía, y unos indicadores, se evalúa lo que la escuela está haciendo, no de manera individual en el aula, sino todo el colectivo, todo el trabajo en equipo que la escuela desarrolla.

No es una medición perfecta, pero es la base para incorporar a nuestro sistema educativo la medición de la labor educativa. Se miden aspectos de participación de la comunidad, de implementación de proyectos educativos institucionales, administrativos, etc., de tal manera que esa medición es el inicio de otras que podrán incorporarse, y que darán resultados e indicadores del avance en todos los procesos de calidad. Pero, no basta fortalecer sólo la medición del desempeño, sino también debe introducirse tecnologías educativas.

Aunque es todavía incipiente -dada la totalidad de las escuelas del país, que son más de 5,000- se tiene cerca de unas 460 escuelas que están con equipos completamente instalados y en uso, por otra parte, en

otras están próximos a instalarse los Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA); son instrumentos de calidad que incorporan tecnologías en la enseñanza y que harán una gran diferencia en el quehacer de la escuela.

Hace unos días coincidí con un funcionario de uno de los bancos que nos apoyan y me dijo: “Mirá, el fin de semana fuimos a visitar una escuela que está en una zona rural del país, poco accesible para los ciudadanos que viven sobre todo en las zonas urbanas, y al llegar ahí, nos impresionó que estaban todos los docentes de la escuela, en el centro de recursos recién instalado, con tecnología que quizá en algunas universidades no tienen, aprendiendo a usarla para tratar de implementar procesos de calidad en sus materias”.

Eso parece insignificante, pero si lo comparamos cómo se hacían las cosas hace diez años, es un cambio sustancial. Obviamente el reto por delante es importante, porque todavía faltan un poco más de 4,500 escuelas a las cuales tiene que llegar la tecnología. Pero no sólo basta poner la tecnología o poner un centro de cómputo en las aulas, sino que es necesario impulsar que ese centro de cómputo se convierta en un recurso, en un centro de recursos, y que lo usen sobre todo los docentes para la enseñanza. Por otro lado, también se tiene la transferencia de recursos financieros a los centros educativos, para atender algunas necesidades, como parte del proceso de autonomía y modernización.

Otro objetivo es fortalecer la participación de la comunidad en cada uno de los consejos directivos (ACE o CDE), porque sólo con la participación de la comunidad se va a lograr realmente que esa comunidad haga propio el quehacer de la escuela. Es imposible que desde las oficinas centrales de un Ministerio de Educación se puedan tomar decisiones sobre lo que la escuela necesita. Las decisiones tienen que tomarse en la escuela. Por lo tanto, hay que facilitar, hay que promover, hay que transferir todos los recursos, toda la posibilidad para que las escuelas tomen esas decisiones.

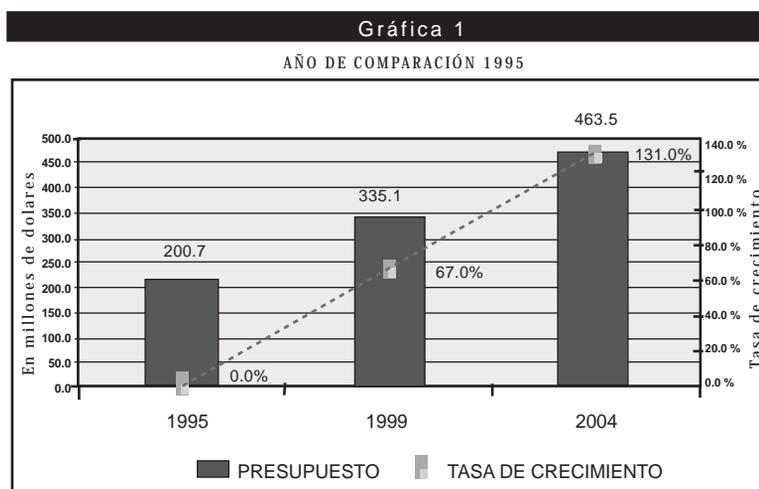
El siguiente objetivo es -sin descuidar lo que ya se hace- incorporar nuevas modalidades educativas que amplíen el acceso a la educación. Por ejemplo, en los últimos cuatro años, se ha hecho mucho énfasis en el mecanismo de la educación inicial, aunque todavía -como se verá más adelante- la matrícula en este nivel educativo es aún baja. También, tenemos que ampliar la educación acelerada, que permite atender el rezago educativo, los mecanismos de educación a distancia, también muy importantes, y otros programas compensatorios como el de alimentación Escolar.

Se tiene que profundizar en la formación de valores, pero entendida como un espacio amplio donde la escuela y la comunidad educativa tienen que desarrollar aspectos relacionados con la cultura, con la vivencia de una serie de valores y de actitudes, que permitan impulsar como parte de la identidad nacional todos estos mecanismos. Vale destacar que la familia es importante que participe en todo proceso.

Y el último objetivo, en el que también se ha hecho énfasis en los últimos cuatro años, es la iniciativa

de desarrollo profesional docente, que nos lleva no sólo a capacitar y actualizar a nuestros docentes, sino que también a verificar la formación inicial y, por supuesto, a que exista un mecanismo que reconozca el crecimiento profesional de todos los docentes de nuestro país.

Sobre la base de estos objetivos, veamos cómo se apoya desde la parte financiera y, sobre todo en los últimos años, el impulso de la reforma. Iniciemos con algunos datos. ¿Cómo se ha comportado el presupuesto en los últimos diez años?. En 1995, el presupuesto de la nación era de 200.7 millones de dólares, para 1999 fue de 335 millones de dólares y el presupuesto de 2004, se va a mantener igual que el de 2003, y es de 463.5 millones de dólares, éste incluye los gastos de capital; es decir, la inversión, y los gastos corrientes, que es todo lo que se aplica al gasto ordinario, a la ejecución presupuestaria.



En el 2003, el presupuesto asignado para la educación significa cerca de un 19% o un 20% del presupuesto total de la nación, y más o menos se va a mantener en esos porcentajes para el próximo año. Si se compara los años extremos de este análisis, se observa un incremento de casi 130% ó 131% a lo largo de la década. Cabe destacar que no están consideradas algunas ayudas externas que se tienen y que son importantes, sobre todo de organismos internacionales, como algunas ONGs, que directamente impulsan proyectos dentro de las comunidades, en los departamentos, esos apoyos son invaluable. A continuación se presenta el resultado de estos últimos diez años de vivencias que se han tenido nos llevan a plantear que sobre la base de lo construido, podemos dar el siguiente paso en un modelo de calidad, que transformará el sistema educativo de nuestro país. Este modelo se ha querido graficar como una especie de átomo (Ilustración 1), lo que se presenta no es algo nuevo, se trata del ordenamiento de diferentes programas y actividades que se han venido desarrollando y que ahora nos permiten presentar un modelo de calidad.



Si bien es cierto uno de los ejes mantenido como parte de la reforma, es el eje de calidad, además de los de cobertura, modernización y el de valores; también es cierto que la calidad no debería ser ya considerada como un eje más, sino como el elemento que integra a los otros ejes en una reforma educativa, y así se presenta en el modelo, porque todo lo que se hace en educación tiene que ver directamente con la calidad.

Sólo un paréntesis para contarles sobre lo del bono de la gratuidad, en una encuesta hecha en casi 800 escuelas del país, se determinó que los padres de familia, aportaban “de su bolsa” a la escuela cerca de unos 12 ó 15 dólares anuales, en promedio, por familia. Ahora, obviamente, había escuelas en que el aporte era de 20, 25 y hasta 30 dólares por familia, y otras escuelas que aportaban cinco o seis dólares por familia, es decir que el promedio nacional de lo que se llamaba “cuota voluntaria” andaba entre 12 y 15 dólares, aunque la verdad es que se había convertido en una cuota obligatoria, porque si alguien llegaba a una escuela y quería inscribir a uno de sus hijos, obviamente no le permitían inscribirlo si no pagaba.

Por lo tanto, esa “cuota voluntaria” era una donación casi obligatoria. Entonces, la medida de transferirle a las escuelas un bono, el bono que hemos llamado de la “gratuidad” y consiste en proporcionar 10 dólares por estudiante matriculado y que termine el año escolar, sustituirá lo que los padres de familia desembolsaban de manera obligatoria y le dará a la escuela la posibilidad de seguir recibiendo esos fondos e invertirlos en aquellos proyectos o programas de calidad, que probablemente no se habían podido suplir desde las oficinas centrales.

Eso nos va a generar, por supuesto, una mayor demanda, y ya la estamos teniendo en muchas escuelas. Cabe la pregunta en este momento: ¿y ese bono, ese mecanismo que se ha impulsado, es un mecanismo

de cobertura o es de calidad? Porque se habían venido considerando en la reforma cuatro grandes ejes. La verdad es que todo lo que se hace en la escuela tiene que ver directamente con la calidad.

Por lo tanto, queremos ver este modelo, el modelo de la transformación de nuestras escuelas, sobre la base de todo lo que se ha venido haciendo, como un modelo de calidad, y se representa en ese átomo. Lo que antes llamábamos y seguimos llamando el “eje de cobertura” queremos ampliarlo y llamarlo el “componente de ampliación de oportunidades”, porque todo lo que se hace en la escuela tiene que verse como ampliar las oportunidades que tienen nuestros estudiantes.

El componente de modernización institucional consiste en transferirle a las escuelas la posibilidad de tomar sus decisiones. Antes de esto también se ha implementado un componente muy, pero muy importante, como es el sistema de evaluación y monitoreo nacional, porque necesitamos información de cómo avanza nuestra educación, no solo desde la perspectiva estadística, sino que también desde la perspectiva de los aprendizajes.

También se ha incorporado un componente de desarrollo educativo que, obviamente, tiene una relación directa con el desarrollo profesional docente de los maestros y las maestras, pero también del desarrollo de los estudiantes. Otro elemento que tiene que ver mucho con la calidad educativa es la infraestructura.

Este modelo de transformación tiene que estar centrado en la comunidad, en los jóvenes que pasan por nuestras aulas, en sus padres y madres de familia y, por supuesto, enfocado en su aprendizaje.

La ampliación de oportunidades (Ilustración 2) tiene varios elementos, que se han tratado de integrar a través de esos círculos que aparecen ahí. Tradicionalmente, la cobertura se entendía como la matrícula en educación inicial y parvularia, en educación básica, media, media técnica y también en educación superior.

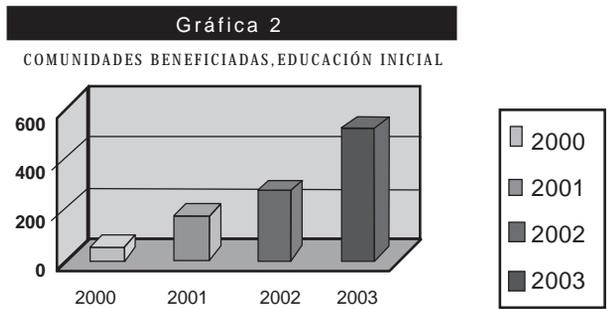


Bajo esta perspectiva el componente de ampliación de oportunidades, también debe entenderse o debe incluir, todos aquellos otros elementos que le ofrecen las oportunidades a nuestros estudiantes para que se mantengan en las aulas:

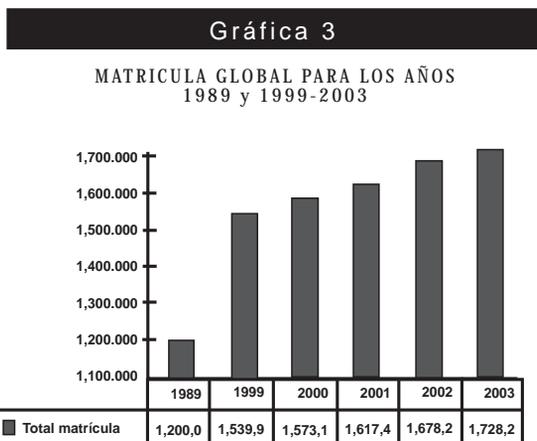
- Las becas que se dan a lo largo de todos los niveles educativos.
- La formación para el trabajo que se da sobre todo en la educación media técnica.
- Los programas de adultos que, vinculados con la alfabetización, habilitan laboralmente a quienes pasan por esos programas.
- Todos los programas compensatorios como los de Escuela Saludable, que impulsan en la escuela la alimentación escolar, la atención médica.
- El programa EDUCO, tan importante, que hay que continuar fortaleciendo e impulsando.
- Los programas de adultos, pero no solo los de alfabetización, sino también los que se han integrado con la posibilidad de que los adultos, después de seguir varios ciclos de alfabetización, puedan incorporarse a la educación formal y continuar y terminar sus estudios.

Ahora estamos también -aún no se ha iniciado-con un programa de educación alternativa, similar a uno de Honduras llamado, EDUCATODOS. Allá lo ocupan, como nos decía recientemente el Ministro de Educación de Honduras, fundamentalmente para la población reclusa, pero ese programa se puede aprovechar para que, de una manera no escolarizada, las personas adultas también sigan sus estudios formales y puedan terminar y ampliar la posibilidad de que tenga un nivel educativo mucho más alto.

Nosotros hemos pasado, como lo decía el reciente Informe de Desarrollo Humano del PNUD, de niveles de promedio de escolaridad de 4 años a 5.5 años en los últimos diez años, de tal manera que es casi un año y medio lo que se ha aumentado. Todavía es muy poco, porque para una nación con un promedio de escolaridad de 5.5 años, que quiere enfrentarse a los retos del desarrollo de la apertura comercial, todavía es un desafío muy, pero muy grande. Veamos algunos datos que resultan de esta ampliación de oportunidades. Los datos que aparecen en la gráfica 2 son los datos de las comunidades que se atienden en educación preescolar inicial; en los últimos tres años, se ha pasado de atender 50 comunidades a 525. Estamos hablando de unas 13,125 familias y unos 40,000 niños y niñas atendidos con una inversión de 180,086 dólares: 152,596 dólares del BIRF y 27,490 dólares del GOES. El camino recorrido es correcto, pero todavía el número de niños/niñas y de familias que se atienden antes de que lleguen a la parvularia es muy poco, pero el avance obtenido es significativo.



En la gráfica 3 se aprecia la matrícula global de niños/niñas y jóvenes desde 1989 hasta el 2003. Es interesante poder constatar que en 1989 se tenía una matrícula aproximada de 1,200,000 estudiantes en nuestro sistema, y en 2003 contabilizamos 1,728,000 estudiantes desde educación parvularia hasta educación media.



En los últimos cuatro años, el ritmo de crecimiento de la matrícula es de más o menos 3.5% anual en relación con el año anterior, es un buen crecimiento. De continuar así, en 2005 podremos tener una cobertura universal, al menos hasta la educación primaria.

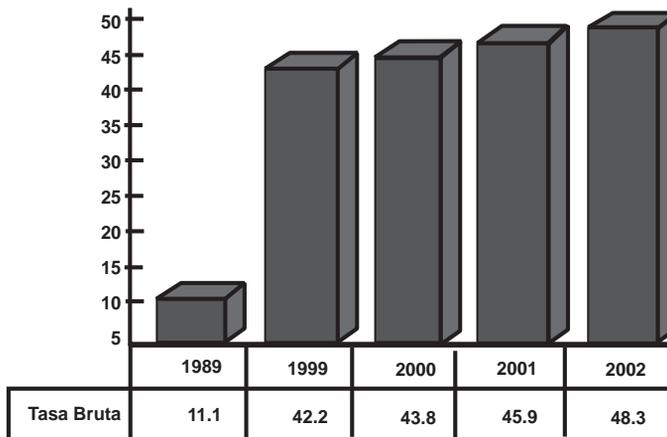
Sin embargo, al empezar a desagregar esas cifras, se advierte dónde están los principales desafíos y dónde están los principales avances. Creemos pues, repito, que con esto que mencionábamos del bono a la gratuidad, probablemente la cantidad de niños que demanden un espacio educativo para el mes de enero va a ser muy fuerte, e incluso estamos buscando alternativas para poder atender esa sobredemanda que se va a tener en algunas escuelas, sobre todo en las escuelas del norte del Gran San Salvador.

En la gráfica 4 se aprecia la tasa bruta de matrícula en educación parvularia, es decir, cinco y seis años, previo al primer grado. Se ha incrementado una tasa bruta de un 11% en 1989 a un 48% en 2002; para 2003 anda un poquito abajo del 50%. Obviamente vemos que la tendencia es correcta, el avance es importante en los últimos diez años, pero todavía el reto es también importante, porque del total de niños/niñas en edad escolar de entre cinco y seis años para asistir a parvularia, la mitad no viene a la escuela; por lo tanto, el reto es muy grande.

En la gráfica 5 se ha desagregado la tasa de matrícula y se ha separado la educación primaria hasta sexto grado de la de educación del tercer ciclo, (séptimo, octavo y noveno grado). ¿Por qué? Porque vemos que en primaria, en primer y segundo ciclo, de primero a sexto grado, prácticamente la tasa de cobertura bruta es casi completa, más del 100% en algunos grados. Pero en tercer ciclo, (séptimo, octavo y noveno), ahí sí empezamos a tener una cobertura de un 75%; venimos de un 46% a un 75%.

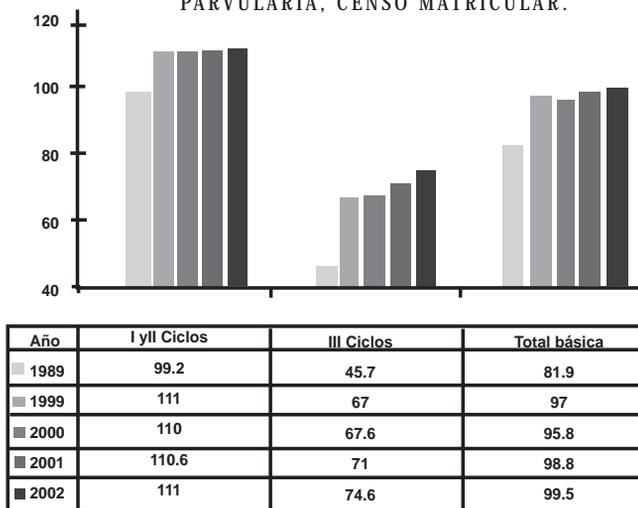
Gráfica 4

TASA BRUTA DE COBERTURA DE EDUCACIÓN PARVULARIA, CENSO MATRICULAR.



Gráfica 5

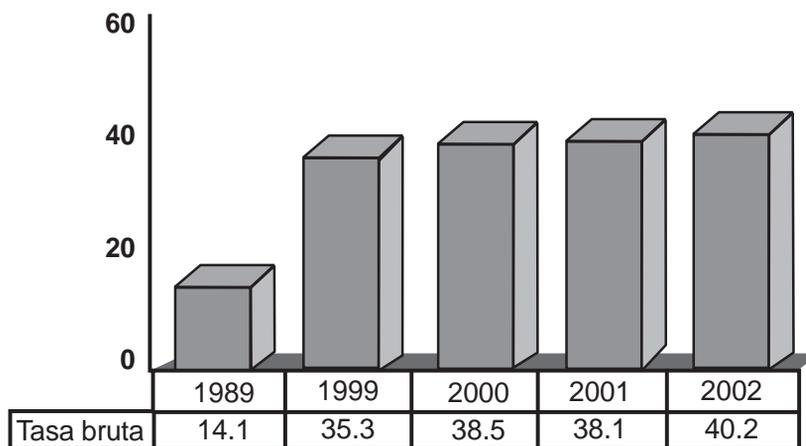
TASA BRUTA DE COBERTURA DE EDUCACIÓN PARVULARIA, CENSO MATRICULAR.



El avance es importante, pero es ahí donde tenemos que impulsar la ampliación de cobertura para los próximos años. Hay que asegurar que los estudiantes lleguen al bachillerato, porque en el bachillerato las tasa brutas de cobertura son aún menores, aunque hayamos subido de un 14% a un 40% (Gráfica 6). La verdad es que el avance es importante, pero el reto también lo es.

Gráfica 6

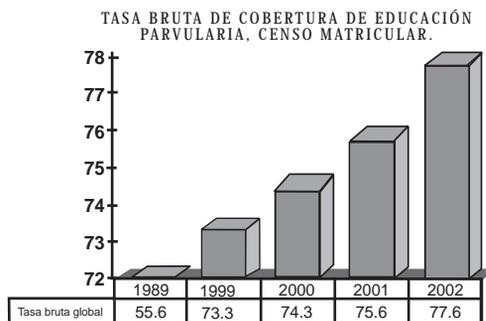
TASA BRUTA DE COBERTURA DE EDUCACIÓN PARVULARIA, CENSO MATRICULAR.



Yo creo que en educación, todos los que estamos aquí somos conscientes de que es importante ver los avances, pero no sólo ver los avances. Tampoco creo que sea justo ver sólo lo que falta. Hay que ver de dónde venimos, dónde estamos y lo que nos falta, de tal manera que tengamos un panorama, y ya que estamos en un diagnóstico que nos va a permitir proyectar los próximos diez años de la reforma planteamos los principales en el tema de cobertura.

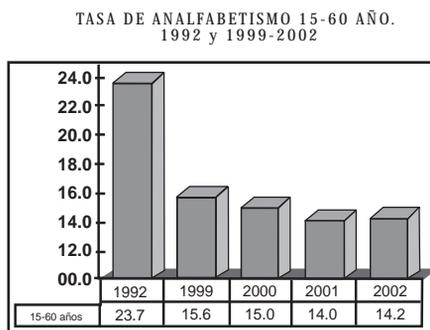
En la gráfica 7, tenemos las tasas globales. Considerando todos los niveles, hemos pasado de un 56% a un 78%, por lo tanto, las tasas globales también nos indican avances importantes. Un dato relevante, que no refleja el gráfico, es que al desagregar por nivel hay enormes diferencias entre educación parvularia y preescolares, y la matrícula en el tercer ciclo y bachillerato.

Gráfica 7



En la gráfica 8 se presenta otro indicador que tiene que ver con la matrícula y con los niveles de escolaridad en el área de educación de adultos y la integración de la atención de los adultos con los programas formales, vemos que el analfabetismo se ha reducido de un 24% en 1992 a un 14.2% en 2002.

Gráfica 8



Estamos midiendo el analfabetismo entre 15 y 60 años, porque algunas veces nos dicen: “Mire, pero es que ustedes presentan cifras que no coinciden con las cifras que presenta la DIGESTYC o cifras que presenta el PNUD”; por ello, valga la aclaración, estamos presentando tasas de analfabetismo de personas adultas entre 15 y 60 años. En algunos casos, las tasas de analfabetismo se presentan de 15 años en adelante sin poner una cota superior, y en otros casos se presentan las tasas de analfabetismo entre 15 y 24 años; en el caso nuestro, creemos que entre 15 y 60 años es sobre todo la edad de las personas económicamente activas; por lo tanto, hemos querido medir el analfabetismo entre estas edades.

Según la muestra del gráfico de analfabetismo hay una clara reducción año con año del analfabetismo en nuestro país. Como nosotros lo medimos, hemos pasado de un 24% a un 14.2%, que se midió el año pasado. Este año, las cifras preliminares arrojan un 13.2%. Más o menos hay una reducción de un 1%

anual, lo cual es importante, porque si seguimos con esa reducción del 1% anual vamos a lograr que en 2015, de acuerdo con lo que se suscribió en Dakar, no haya analfabetismo.

Hay otros tipos de analfabetismo, también, contra los cuales hay que luchar: el analfabetismo funcional y, sobre todo, el analfabetismo tecnológico; pero aquí se trata de personas que saben leer y escribir, y recordemos que estos programas se integran a los programas de habilitación laboral y también a los programas de educación formal. Además de estas cifras, creo que vale que mencionemos algunos programas que apoyan la ampliación de oportunidades.

En la Tabla 1 vemos que, en los últimos cuatro años, año con año, hay una apertura muy importante de secciones del programa EDUCO. Valga esto para hacer referencia a que EDUCO es un programa sumamente importante en el país, que permite a las personas de las zonas rurales recibir una educación adecuada y que tengan la posibilidad de llegar a la escuela; pero sobre todo, es un programa que lo gestiona y lo desarrolla la propia comunidad.

Tabla 1

AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA EDUCO

Año	Logro	Impacto	Inversión(en US\$)		BID
			GOES	BIRF	
1999	Apertura de 967 nuevas secciones	Acceso a 30,944 niños nuevos al sistema	6,252,264.21		
2000	Apertura de 856 nuevas secciones	Acceso a 27,392 niños nuevos al sistema	355,609.65	5,178,969.63	
2001	Apertura de 1,427 nuevas secciones	Acceso a 45,664 niños nuevos al sistema	6,911,203.60	2,532,184.20	851,275.60
2002	Apertura de 1,524 nuevas secciones	Acceso a 48,768 niños nuevos al sistema	9,840,168.80		1,154,272.0
2003	Apertura de 118 nuevas secciones	Acceso a 3,776 niños nuevos al sistema			1,085,750.5
	TOTAL	34,161,698.19	13,519,077.46	17,551,322.63	3,091,298.10

En los últimos cuatro años, se han abierto más de 4,890 secciones. O sea que, más de 11,000 secciones que tiene el programa EDUCO en este momento, el 45% del total de secciones se abrieron en los últimos cuatro años, lo que constituye un impulso muy importante para este programa.

Con esas 4,890 secciones, se han ampliado las posibilidades a 157,000 niños, con una inversión de 34 millones de dólares, parte que ha dado el Gobierno, de su presupuesto ordinario, y otra parte de los préstamos del Banco Mundial.

En la Tabla 2 se presentan los logros que tiene el programa de Escuela Saludable, fundamentalmente en el programa de alimentación escolar, que es un programa compensatorio.

Tabla 2

COBERTURA DEL PROGRAMA ESCUELA SALUDABLE			
COBERTURA			
Año	Impacto	GOES	BID
1999	3,642	262	635
2000	3,674	262	650
2001	3,870	262	671
2002	4,026	262	700
2003	4,088	262	750

Estamos atendiendo este año más de 750,000 niños y niñas, financiados con diferentes fuentes: el Programa Mundial de Alimentos, la USAID, FANTEL (El Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)), cuyo 20% se destina a estos programas y también hay dos departamentos que están siendo atendidos con fondos propios del Gobierno. El total de inversión, en este período de cinco años, ha sido de más de 38.5 millones de dólares.

Tabla 3
COBERTURA DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

ALUMNOS BENEFICIARIOS CON ALIMENTACIÓN ESCOLAR SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO										
Fuente	1999		2000		2001		2002		2003	
	Pob.	Finan.	Pob.	Finan.	Pob.	Finan.	Pob.	Finan.	Pob.	Finan.
PMA	259,446	4,981,363	189,975	3,647,520	139,422	2,676,902	142,868	2,743,000	150,000	3,123,000
USAID			204,645	3,929,184	150,000	2,880,672	140,989	2,706,989	150,000	2,880,000
FANTEL			243,774	1,428,571	271,089	3,995,913	300,000	5,760,000	325,000	4,980,000
GOES					95,015	1,904,100	100,424	1,928,141	107,644	2,066,764
TOTAL	259,446	4,981,363	638,394	9,005,275	655,526	11,457,587	684,281	13,138,130	732,644	13,040,764

En la siguiente Tabla 4 se presentan otros proyectos que se han impulsado para ampliar oportunidades en los últimos cuatro años: en el programa de Educación Acelerada, hay 450 secciones nuevas, más o menos a un promedio de 130 al año; en Aulas Alternativas, hay 1,200 secciones nuevas que se han abierto; estamos atendiendo más de 140,000 personas adultas en los programas de Alfabetización, Habilitación Laboral más los programas que siguen a distancia muchas personas adultas.

Tabla 4

AVANCE DE PROYECTOS DE APOYO A OPORTUNIDADES

ÁREAS Y PROGRAMAS	META DEL PERÍODO 2000/2004	AVANCE 2003
Educación acelerada	390 secciones (130 c/año)	450 secciones
Aulas alternativas	1,750 secciones	1,200 secciones
Alfabetización	100,00 adultos c/año	100,00 alfabetizados cada año 147,00 adultos atendidos cada año
Educación a distancia	7,000 alumnos	7,800 alumnos
Programa becas media	3,350 graduados	2,900 graduados (4,686 becas otorgadas)
Desarrollo curricular y capacitación de docentes	32,000 docentes	30,874 maestros y 4,920 directores

En el programa de Becas hay cerca de unos 2,900 graduados, año con año. Uno de los programas más importantes que estamos impulsando es la capacitación descentralizada, consiste en transferir a las escuelas los fondos para que ellas mismas puedan contratar directamente la capacitación docente, de acuerdo con las necesidades que, con el asesor pedagógico, han identificado las escuelas.

Estamos atendiendo más de 45,000 personas al año, entre docentes y directores, con capacitaciones desarrolladas en base con la identificación del diagnóstico en cada una de las escuelas.

Comentaba hace poco que este año hemos tenido una actividad nueva, que la hemos probado y realmente los resultados son positivos. Se hicieron dos jornadas, llamadas Pausas Pedagógicas, una a mitad del año, a finales del mes de mayo y otra en noviembre.

Con estas pausas pedagógicas, lo que se pretendía es que la escuela o un grupo de escuelas se reunieran para seguir una jornada de capacitación dirigida y especializada; incluso hubo escuelas del mismo distrito que se reunieron y contrataron a diferentes organizaciones para desarrollar la capacitación.

Me tocó visitar a un grupo de escuelas que estaban reunidas en Zaragoza, ciudad cercana a San Salvador; fui a ver esa pausa pedagógica y estaban ahí dos distritos reunidos más la propia escuela, desarrollando la actividad, y era impresionante, porque el tema que habían escogido era el del arte.

Parecía que estaban jugando, porque estaban cantando, bailando y tocando guitarra, y cuando llegamos preguntamos qué pasaba, que se suponía que estaban capacitándose, y ellos nos dijeron que ese precisamente era el tema que habían escogido, porque querían ver cómo, a través del arte, se mejora la enseñanza de las matemáticas, de las ciencias, del lenguaje.

Claro que se puede. Entonces, estamos tratando de aplicar de manera dinámica esa metodología. Fue curioso, porque es una zona bastante politizada, digo esto porque, en una de las aulas que visité se levanta un maestro y me dice: “Mire, ministro, usted es un mentiroso, porque usted dice que en El Salvador la calidad educativa va mejorando, pero no hay aulas suficientes, no hay pupitres suficientes, no hay maestros suficientes, no hay fondos suficientes, los padres de familia tienen que pagar, eso no es calidad; por lo tanto, es mentira lo que usted está diciendo”.

Obviamente había un trasfondo político en su comentario. Pero le dije: “La verdad es que la calidad la hacemos cada uno”. Si yo, en mi aula, me preocupo por mis estudiantes, ahí empieza la calidad. Obviamente los recursos son importantes y hay que impulsarlos.

Aproveche para contarle una anécdota muy importante para mí, porque creo que gráficamente describe lo que ha sucedido en los últimos años. Yo me acuerdo que recién empezaba en el Ministerio de Educación, hace cuatro años y medio, cuando organizamos las reuniones que año con año se han venido repitiendo, con todos los directores del país.

Me acuerdo que la primera reunión que tuvimos se realizó en la Universidad de Oriente (UNIVO), en el auditorio, y estaban todos los directores de San Miguel que iban a tener la reunión, en donde los titulares de ese entonces -la Dra. de Lovo era la ministra- íbamos a presentarles cuál era nuestra visión para los próximos años.

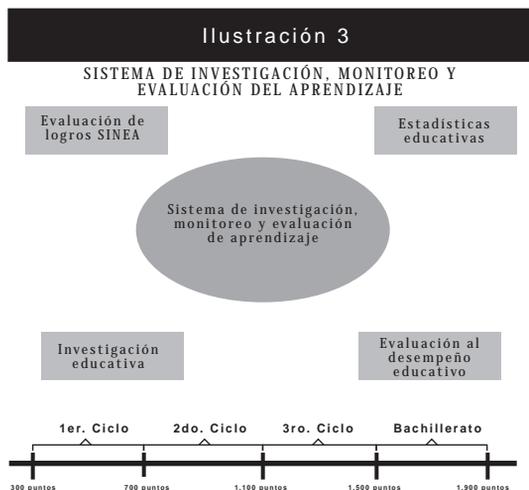
Fue una reunión tremendamente difícil. Hubo un grupo de maestros que empezó con pancartas, incluso algunos decían que tenían piedras, la verdad es que fue una reunión difícil. Cuatro años y medio después, volvimos a hacer, como lo hemos hecho todos los años, unas reuniones similares -las terminamos hace un par de meses- y nos hemos dado cuenta de que el ambiente que ahora rige a las escuelas, es un ambiente en donde la agenda, el lenguaje, la preocupación de directores y de maestros es una preocupación por aspectos de calidad, directamente relacionados con calidad, tecnologías, computadoras, bibliotecas.

Entonces, de una demanda que era eminentemente gremial planteada hace cuatro años y medio, ir a las escuelas ahora es ir a constatar la demanda por aspectos que tienen que ver directamente con la calidad. Ese es un cambio, un cambio que a veces no se mide con indicadores, pero que está presente.

Si uno va a una escuela, solo el hecho de haber incorporado -con el apoyo de la Universidad de El Salvador- una forma de medir la labor educativa; es un cambio importante que tiene que ver directamente con la calidad. Primero generó una gran reacción en las escuelas, pero que ahora genera la necesidad de que las escuelas se preocupen por su calidad, por lo que hacen, por que les lleguen a medir, por que se constate que sus proyectos van desarrollándose. Eso no quiere decir que lo vayamos a descuidar; al contrario, tenemos que seguir impulsando todos los aspectos que amplían las oportunidades.

La evaluación del desempeño que va a cada una de las escuelas, muestra cómo de niveles de 52% de resultados positivos de las escuelas que superaban los niveles mínimos para obtener un incentivo, andamos ahora cerca de un 64% ó 65%. Y no quiere decir que el instrumento de evaluación haya disminuido su exigencia; al contrario, cada año la exigencia que se da es mayor.

Por otra parte, se ha impulsado un sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje (ilustración 3). Porque creemos que este puede ser un indicador muy importante, que año con año nos mida, desde el estudiante, el progreso de una calidad educativa. Obviamente, los resultados son muy importantes; nos ubica dónde estamos, pero también nos presenta los retos.



Lo que se ha establecido es una medición de logros de aprendizaje con base en unas escalas: 400 puntos en primer ciclo, 400 en segundo ciclo y en el bachillerato con la PAES. Esta escala de desempeño define niveles de logro. Por ejemplo, consideremos el caso del tercer grado: las pruebas de logro orientadas a criterio, establecen que un estudiante que logre entre 300 y 450 puntos se encuentra en el nivel básico de aprendizaje; alguien que obtenga entre 451 y 600, en el nivel intermedio, y alguien que obtenga entre 601 y 700, en el nivel superior (Ilustración 4). Lo que se trata de representar con esta escala, es, qué tanto sabe un estudiante, es decir, las competencias que ha desarrollado y cómo las aplica.

Lo voy a explicar con algo que los vimos claramente hace unos días en una reunión de ministros que tuvimos en Honduras, a mí me impresionó mucho, porque yo he sido profesor de matemáticas y, cuando enseñaba matemáticas, lo típico era que llegaba a la clase, le explicaba la teoría a los estudiantes y, ocupando ese poder que uno tiene de docente o de maestro en un aula, les decía: “Bueno, para mañana tienen que traer los cien ejercicios que aparecen al final del capítulo”. Entonces los estudiantes, en la noche, iban a hacer todos los ejercicios, incluso a veces hasta de manera mecánica, y suponíamos los

docentes que a base de hacer ejercicios los estudiantes aprendían.

Ilustración 4	
DEFINICIÓN DE NIVELES DE LOGRO	
<p>TERCER GRADO</p> <p>N. Básico: de 300 a 450 N. Intermedio: de 451 a 600 N. Superior: de 601 a 700</p>	<p>NOVENO GRADO</p> <p>N. Básico: de 1,100 a 1,250 N. Intermedio: de 1,251 a 1,400 N. Superior: de 1,401 a 1,500</p>
<p>SEXTO GRADO</p> <p>N. Básico: de 700 a 850 N. Intermedio: de 851 a 1,000 N. Superior: de 1,001 a 1,100</p>	<p>BACHILLERATO</p> <p>N. Básico: de 1,500 a 1,650 N. Intermedio: de 1,651 a 1,800 N. Superior: de 1,801 a 1,900</p>

Es decir, que estábamos concentrados en enseñarles a los estudiantes el método, como lo hace un maestro de primer grado que le está enseñando la suma a un niño o a una niña; les enseña el proceso, cómo se hace para sumar cuando es una cifra, dos cifras o tres cifras -¿se acuerdan de cómo nos enseñaron?-, cuando de decenas se va llevando, y entonces los docentes, las maestras y los maestros muchas veces enseñamos para que el estudiante aprenda el proceso, pero no le enseñamos para qué sirve la suma, no le enseñamos cómo se aplica la suma para resolver problemas; por lo tanto, alguien que sepa el proceso de la suma está en el nivel básico de aprendizaje, alguien que aprenda para qué sirve la suma ha llegado al nivel intermedio y alguien que sepa el proceso, sepa para qué sirve la suma y, además, la use para resolver problemas ha llegado al nivel superior. Así, en breve, queremos medir los aprendizajes con ese sistema.

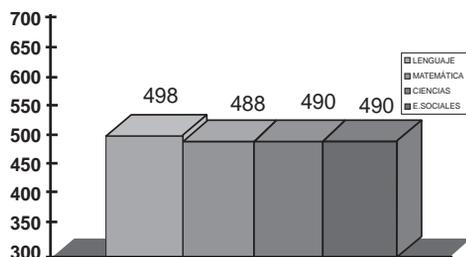
Veamos cuáles son los resultados en tercero, sexto y noveno grado . En tercer grado -fíjense que es interesante-, en cada una de las asignaturas básicas (Matemática, Lenguaje, Ciencias y Sociales), los resultados de aprendizaje de nuestros estudiantes se ubican en el nivel intermedio; Matemática es la materia más baja.

En sexto grado sucede lo mismo. Si lo comparamos con tercero, bajan un poco los resultados, pero se mantienen en el nivel intermedio; Matemática sigue siendo la más baja. En general, no son malos resultados. Lástima que no podemos comparar cómo estaban los aprendizajes cuando empezó la reforma, pero yo les aseguro que ha habido un avance a partir de la línea de base que se estableció el año pasado.

Vamos a poder medir, de ahora en adelante, el mejoramiento de los resultados. Obviamente, el reto, el desafío que tenemos para lograr que nuestros estudiantes lleguen al nivel superior es bastante grande, insisto que no son malos resultados los obtenidos.

Gráfica 9

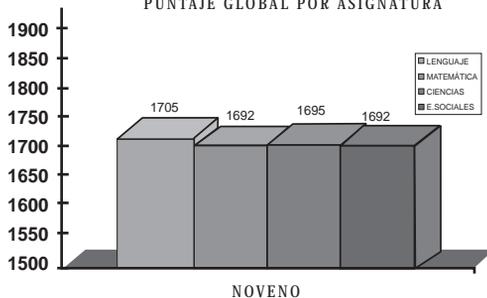
TERCER GRADO - PUNTAJE GLOBAL DE LA ASIGNATURA



En noveno grado, nos mantenemos siempre en el nivel intermedio y la Matemática sigue siendo la materia más baja. Yo les aseguro que los resultados bajos en Matemática no se deben a que los estudiantes no sean capaces, sino que probablemente seguimos ocupando la metodología tradicional de enseñanza de la matemática que es, como me decía una persona, una agresión que les hacemos a los estudiantes, porque les hacemos aprenderse de memoria un procedimiento sin enseñarles para qué les va a servir. De tal manera que es un gran reto a vencer.

Gráfica 10

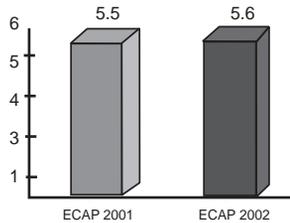
BACHILLERATO (PAES 2002)
PUNTAJE GLOBAL POR ASIGNATURA



Veamos en la PAES, que es en bachillerato (Gráfica 10). En la PAES sucede un fenómeno, los resultados se elevan, los resultados de aprendizaje se mejoran, comparados con los de tercero que bajan, con los de sexto que bajan más y con los de noveno que bajan un poco más, siempre manteniéndose en el nivel intermedio. En el bachillerato los resultados de aprendizaje han mejorado un poco. Esto quiere decir que de alguna manera el bachillerato está recuperando un poco los aprendizajes, siempre teniendo la Matemática como la materia más baja, pero en el nivel intermedio. Vamos a ver qué va a pasar este año, porque por primera vez vamos a comparar un año con otro. Recordemos que en educación, las mejoras no se tienen de un mes a otro, es un proceso, y que se establece sobre la base de resultados de las decisiones que se van tomando.

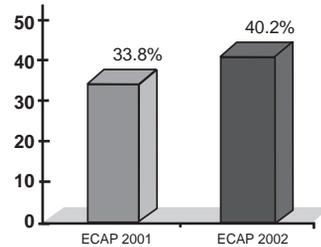
Gráfica 11

PROMEDIOS GLOBALES ECAP 200-2002



Gráfica 12

PORCENTAJE DE APROBADOS ECAP 2001-2002



Veamos la Gráfica 11 y la gráfica 12. Este año vamos a integrar la ECAP al sistema. El dato que aparece ahí no está integrado a todo el sistema de evaluación, pero los resultados de la ECAP, es decir, de los maestros que se gradúan, es bastante bajo. La llamada PAES de maestros, que se hace antes de que ellos terminen sus estudios en las universidades, refleja que los resultados son bastante bajos: 5.5 es el promedio del año antepasado y 5.6 el de 2002. Vamos a ver este año cuál es el promedio.

Solamente el 40% de los estudiantes que se somete a esta prueba aprueba, de tal manera que aquí tenemos otro reto con los docentes.

Luego, en el desarrollo educativo (Ilustración 5), lo que se ha realizado en el país es una sustitución de la tradicional supervisoría, que en muchos países de América Latina existía, por un sistema de asesoría pedagógica, que consiste en que una persona llegue a la escuela a darle apoyo en todos los procesos eminentemente pedagógicos.

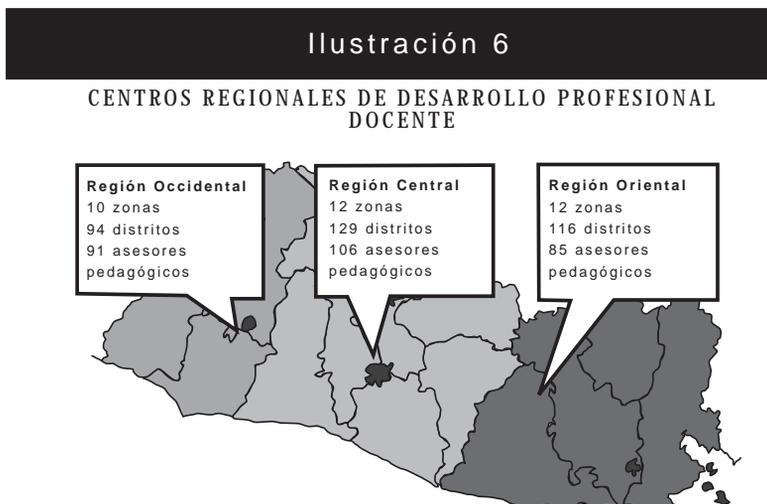
Ilustración 5

DESARROLLO EDUCATIVO



Esto nos ha llevado a desarrollar un sistema nacional de desarrollo profesional docente que, vinculado con las innovaciones, con los materiales, las bibliotecas y la formación inicial docente, impulse el desarrollo educativo de nuestro país. Ahí está, prácticamente, esa canasta donde hemos puesto los huevos de la calidad.

En la Ilustración 6 , aparece la distribución, en todos los distritos y las zonas de los asesores pedagógicos.



En la Tabla 4 , tenemos cifras de libros que se han entregado. Hemos entregado más de 10,000,000 libros a las escuelas en los últimos años, y ahora no solo basta entregarlos, sino que también impulsamos los círculos de lectura; con un programa que va a durar tres años, se intentará que se mejore la lectura en las escuelas.

Tabla 4

BIBLIOTECAS ENTREGADAS Y PROYECTADAS

CANTIDAD	Beneficiados	Tipos de libros	Inversión US\$
5,345	Centros educativos	Bibliotecas escolares y de aula	2,500,000.00
10,350	Aulas	Bibliotecas de aula	
2,133	Centros educativos	Libros de básica	4,200,000.00
167	Casas de la cultura	Libros de básica	
366	Centros educativos	Educación media	3,000,000.00
2,550	Centros educativos	Escuelas padres	436,000.00
TOTAL			10,136,000.00

CANTIDAD	Beneficiados	Tipos de libros	Inversión US\$
400	Distritos y coordinaciones de zona con asesoría pedagógica		2,000,000.00
50	Centros de educación especial		500,000.00

En cuanto a infraestructura, tenemos un enorme reto. Quizá aquí es donde más nos aprieta el zapato, porque la infraestructura que contempla nuevas construcciones, ampliaciones, reemplazos y reconstrucción, sobre todo por los últimos terremotos, tiene cifras que son alarmantes. Veámoslas.

Tabla 5
**CENTROS ESCOLARES FINALIZADOS POR DEPARTAMENTOS
E INVERSIÓN FINANCIERA, MAYO 1999-MAYO 2003**

DEPARTAMENTO	No. de Centros escolares	No. de Proyectos	Inversión de proyectos en millones de dólares
AHUACHAPÁN	170	207	\$ 5.72
SANTA ANA	229	278	\$7.69
SONSONATE	209	280	\$7.28
CHALATENANGO	223	275	\$6.64
LA LIBERTAD	411	499	\$12.47
SAN SALVADOR	536	750	\$23.88
CUSCATLÁN	184	249	\$5.93
LA PAZ	331	478	\$13.29
CANAÑAS	107	136	\$ 4.64
SAN VICENTE	227	294	\$7.81
USulután	481	642	\$15.11
SAN MIGUEL	255	323	\$9.45
MORAZÁN	153	175	\$4.51
LA UNIÓN	182	214	\$5.71
TOTAL	3,698	4,800	\$130.13

Hemos reconstruido después de los terremotos más de 2,500 centros educativos, y hemos ampliado, en diferentes zonas del país, más de 1,500 centros.

La inversión que se ha hecho en los últimos años refleja sobre todo los departamentos que más fueron afectados por los terremotos: La Libertad, San Salvador, La Paz y Usulután.

Más del 65% de la infraestructura del país resultó dañada con los terremotos. A la fecha hay un 8% ó 10% que aún no se ha atendido, pero prácticamente el 92% del total de infraestructura del país se ha logrado atender. A esto debe agregarse el reporte de mobiliario escolar, ver Tabla 7.

Tabla 7
**CENTROS ESCOLARES FINALIZADOS POR DEPARTAMENTOS
E INVERSIÓN FINANCIERA, MAYO 1999-MAYO 2003**

Detalle de Asignación de mobiliario por año					
Año	Pupitres parvulos	Pupitres pequeños	Pupitres medianos	Pupitres grandes	Mobiliario de apoyo al maestro
2000	-----	-----	-----	10,762	399
2002	8,424	44,698	43,058	44,699	2,000
2003	-----	9,333	10,333	10,334	---
TOTAL	8,424	54,031	53,391	65,795	2,399

Para terminar, hay un programa que queremos impulsar, y creemos que es un reto para los próximos años y es el programa de escuela de calidad o Escuela Diez. (Ilustración 7).

Hace tres o cuatro años se hizo una investigación de factores asociados de los estudiantes que mejor resultado obtenían en la PAES, y encontramos que había diez elementos que estaban vinculados para que una institución obtuviera buenos resultados, a través de sus estudiantes, en la PAES.

Hay en esos factores asociados, elementos que tienen que ver con la organización de la escuela: el liderazgo de la escuela, la organización y la participación de la comunidad, son tres elementos que tienen que ver con la estructura, la organización escolar y que impulsan resultados de calidad.

Habían otros elementos que tienen que ver con aspectos de la evaluación como: normas claras y compartidas en la escuela, una evaluación enfocada a la formación e incentivos que reconozca la labor de los docentes y la labor de los estudiantes, el desempeño que se hace en la escuela; y otros que tenían que ver directamente con la labor pedagógica, didáctica: el currículo, el ambiente y las prácticas.

Ilustración 7

CARACTERÍSTICAS INTEGRADAS AL PEI



Todos esos diez elementos nos han llevado a impulsar el programa al que llamamos Escuela Diez. Hay 103 escuelas que en este momento están en este programa y queremos que se extienda a más escuelas. Ojalá que en un par de años podamos decir que las 5,000 escuelas del país funcionan con un modelo de calidad, que tiene que ver con la organización, con el ambiente y con las prácticas en la escuela.

Para el próximo año no se va a ampliar el número de escuelas, sino que las 103 existentes se van a fortalecer, profundizar y consolidar el Programa, para impulsar el proyecto educativo, la participación, la organización, y la metodología que se ocupan.

2.2 Preguntas y respuestas.

Participante 1: En cuanto al bono de la gratuidad, ¿han analizado la posibilidad de crear una estrategia que le permita dar seguimiento a la objetividad de la matrícula final, evitando el reporte de alumnos ficticios?

Rolando Marín: La base que tenemos de la matrícula es el censo. El censo establece la matrícula inicial y la matrícula final en una escuela. La transferencia del bono se va a hacer sobre la base de la matrícula final, pero resulta que quienes llenan las boletas del censo son los mismos directores y docentes; por lo tanto, pudiera haber una perversidad en cuanto a que engañen y pongan cifras que no son verídicas. Entonces, lo que estamos desarrollando con el equipo de la Dirección de Monitoreo y Evaluación son los mecanismos para evitar que exista ese engaño. Va a haber un mecanismo de verificación para que, sin dejar de aprovechar la participación de las escuelas, pero también estableciendo sanciones y estableciendo la verificación oportuna, se pueda evitar el engaño. Es un reto que tenemos, muy importante, pero queremos insistir en que el bono de la gratuidad se entrega sobre la base de la matrícula final, no sobre la base de la matrícula inicial, para estimular la retención de los estudiantes en las aulas.

Participante 2: ¿Se ha investigado a quienes elaboran el Proyecto Educativo Institucional (PEI)? ¿Cuál es el nivel de ejecución y cuáles son los logros? ¿Se tienen datos?

Rolando Marín: Hay de todo, desde escuelas que contratan a un asesor al que le pagan por que les construya el PEI, lo presentan cuando llegan los evaluadores de la Universidad de El Salvador y obtienen un buen resultado porque tienen escrito el PEI, hasta aquellas escuelas que realmente lo hacen de manera participativa. Yo lo que les puedo decir es que, dado lo que hemos podido comprobar, cada vez son menos las escuelas que pagan a alguien extraño, a alguien de fuera de la escuela, para que venga a hacerles el PEI. A veces lo que hacen es que contratan un facilitador, pero quienes aportan ideas y construyen el PEI son los miembros de la misma comunidad. Vemos como cada vez más hay mayor participación de la comunidad para la construcción del PEI.

Además, en la evaluación de la Universidad de El Salvador, uno de los elementos que se ha incorporado no es solo la evaluación o la constatación del documento que recoge los objetivos del PEI, sino la constatación de que en la elaboración del PEI existe la participación de la comunidad. De tal manera, pues, que hay una gama de formas como se elabora, pero creo que cada vez más se tiene la participación de la comunidad.

Participante 3: ¿Tienen datos acerca de los niveles de logro de aprendizaje en función de objetivos o competencias? ¿Cuál es el resultado, por nivel educativo, por ciclo o educación básica?

Rolando Marín: Yo creo que, acá, lo que vale la pena comentarles es que ya no estamos midiendo logro

de objetivos. Los aprendizajes ya no los medimos, como se hacía antes, incluso cuyos resultados se graficaban a través de una curva normal, y entonces teníamos pruebas en función de una norma. Ahora lo estamos midiendo con una orientación a objetivos, de tal manera de que, para hacer mucho más específica la respuesta, varios objetivos en una materia conforman una competencia, porque lo que se mide es con qué profundidad un estudiante ha hecho propia esa habilidad, esa competencia. Por lo menos en la PAES, desde el año pasado, ya no estamos midiendo objetivos; en cambio ahora las competencias son tres o cuatro por materia, y eso es lo que se mide en la PAES. De tal manera, pues, que no tenemos resultados por objetivos de los últimos años, sino por competencias.

Participante 4: En un análisis de la UNESCO, aparece Cuba en primer lugar en cobertura y calidad a escala latinoamericana, con menos presupuesto que Chile y Argentina, que están en segundo y tercer lugar. ¿En qué difiere de nuestro sistema?

Rolando Marín: Yo no conozco a profundidad el sistema cubano. Algunos elementos conozco. Por ejemplo, un elemento que conozco es que en Cuba al docente que no funciona lo sacan del sistema. Lo mandan seis meses o un año a capacitarse. Aquí, las leyes no nos permiten hacer eso. A un docente en Cuba, cuyos alumnos no obtienen resultados de aprendizaje, le dan una oportunidad, y a la segunda oportunidad lo mandan un año a capacitarse. Si vuelve y sigue teniendo bajos resultados, lo sacan del sistema. Esa es una diferencia. Una segunda diferencia es que, por obligación, la inversión es bastante fuerte. El Gobierno de Cuba invierte en educación niveles bastante altos, y los invierte con eficiencia. Y tercero, alguien cuestionaba que hay que verificar si la forma de medir esos resultados en Cuba es comparable con la forma como se miden los resultados en el resto de los países, para tener una comparación que sea objetiva; porque, a veces, parece ser que no se permite que en Cuba se hagan pruebas desde fuera de los estudiantes; entonces, también habría que ver la objetividad de la medición en Cuba. En Chile, por ejemplo, que es uno de los países que se mencionan, yo estuve hace un año y en esos días acababan de dar los resultados de lo que sería el equivalente a las pruebas de logro, los resultados de aprendizaje. Ellos se someten a las pruebas de la OCDE y a unas pruebas de PISA; entonces, acababan de dar unos resultados nacionales y ello se había convertido como en una forma de cuestionamiento social, al Gobierno, al Ministerio de Educación, incluso había un debate sobre el tema de que los medios de comunicación habían convertido los resultados de estas pruebas de logro en indicadores sociales, o indicadores de rendimiento de un gobierno o de una institución del gobierno.

Bueno, incluso, entiendo que unos días posteriores a eso, le costó a la entonces ministra de Educación su puesto; ahora, el ministro de Educación de Chile es nuevo, desde hace más o menos un año. Incluso en Chile, muchos se quejaban de que la educación no servía, de que los estudiantes no aprendían. Así es que en todos los países de América Latina, yo les puedo asegurar que en todos, estamos compartiendo los mismos problemas. Incluso Canadá y Estados Unidos, de los que podría decirse que invierten mucho en educación y en calidad educativa. A su nivel también tienen los mismos problemas de cobertura, de calidad, de aprendizaje. Nosotros, a nuestro nivel también. Pero yo creo que lo importante en esto no

es ver una fotografía que se puede tomar en un momento determinado, porque tomamos una fotografía de Argentina o de México o de Chile en este momento y, si solo nos fijamos en lo que les falta, a esos países podríamos condenarlos. Hay que fijarse en todo el proceso que se sigue y ver si ese proceso lleva resultados positivos.

Participante 5: ¿Qué porcentaje representa la matrícula actual en relación con los niños aptos o sujetos de estudio?

Rolando Marín: Eso depende del nivel, como lo presentaba en las gráficas. Se mide en tasas brutas de cobertura. En educación, de primero a sexto grado, las tasas brutas nos arrojan cifras de más del 100%. Ahí, lo que pasa es que también hay un índice de repitencia que hay que considerar. Pero más o menos hasta sexto grado, las tasas andan arriba del 100%. Es en tercer ciclo y en bachillerato donde tenemos cifras, por ejemplo, para el caso del bachillerato, del total de jóvenes en edad escolar que deberían estar en el bachillerato: hay un 60% que está fuera del sistema. Igual, un 50% en educación inicial y parvularia y un 25% que está fuera del sistema en educación de tercer ciclo.

3. “Maestras, Libertad e Interdependencia”

3.1 Presentación de Fernando Reimers, Catedrático de la Universidad de Harvard

Quiero saludar esta iniciativa y agradecer a los organizadores de este evento, porque entiendo que, al mirar alrededor, ustedes son la inteligencia educativa de este país.

La experiencia que han tenido todos ustedes, desde la gestión de la educación, desde la formulación de políticas, desde la investigación, desde el estudio de los temas, concentra en esta sala un recurso nacional importantísimo y si esta jornada sirviese para hacer explícito ese conocimiento que ustedes han ganado con su experiencia, para compartirlo y para traducirlo en recomendaciones específicas de cómo alcanzar esos desafíos a los que se refería el señor ministro, y dónde están los desafíos de implementación, creo que habría valido la pena esta sesión.

Me preguntaban esta mañana: “No entiendo el título, ¿Por qué ‘Maestras, Libertad e Interdependencia en El Salvador’?” . Me voy a detener solamente un segundo, entonces, en el porqué del título. “Maestras”, porque creo que en el momento que han logrado ustedes, al que han llevado ustedes el desarrollo del debate y de la acción educativa, es claro que ahí está el próximo desafío: apoyar a las maestras en la tarea de ofrecer una educación de calidad. “Libertad”, porque desde mi punto de vista ese es el objetivo más importante de la educación en una sociedad democrática: el de preparar a las personas para ser libres, desarrollando sus competencias, sus disposiciones, para tener opciones, para ejercer estas opciones y para participar y reconocer lo que significa una sociedad abierta y democrática. E “interdependencia”, porque la tarea de educar y preparar para la libertad es una tarea que nadie puede

hacer solo, es una tarea que requiere de interdependencia dentro de las escuelas, que requiere de interdependencia entre los actores en las escuelas -las maestras, las directoras de escuelas- con otros actores dentro del sistema educativo, que requiere de interdependencia con actores fuera del sistema educativo. La tarea de formar para la libertad también requiere de interdependencia entre los ciudadanos de un país y los ciudadanos de otros países y ese es un tema cuyo significado bien conoce El Salvador, un país de seis millones de habitantes, con dos millones adicionales fuera del país, en la época de la globalización, la interdependencia con otros países.

Es claro que los numerosos programas que se han llevado durante la última década en el país son una fuente valiosísima de conocimiento sobre qué cosas funcionan y con qué efectos, y sobre dónde están los nudos gordianos de implementación, y sobre la medida en que la implementación transforma los planes y las intenciones en el aula. Este conocimiento que tienen ustedes es importantísimo y la idea es que tratemos de compararlos para que la próxima década sea todavía más efectiva en lograr esos desafíos a los que se refería el señor Ministro.

El desafío, entonces, es hacer este conocimiento, consensuarlo y compartirlo. Y tengo que aclarar que me admira que ustedes sean capaces de hacer estas cosas en momentos en los cuales en la mayor parte de las sociedades que yo conozco sería muy difícil tienen unas elecciones pronto y que ustedes tengan el profesionalismo y la capacidad de pensar al país como país y decir “sí, las elecciones son una coyuntura, pero la educación nos ha costado mucho convertirla en política de Estado y por lo tanto, el país y la educación se merecen que nosotros tengamos este diálogo franco y honesto sobre cuáles son esas metas y sobre las opciones para alcanzar esas metas”. Es sin duda un rasgo que, a mí al menos, me admira.

Cuando uno analiza las reformas educativas puede hacerlo desde distintas perspectivas, utilizando distintos criterios y creo que es bueno que pensemos un poco, en estos criterios, preparándonos para la conversación del resto de la semana, porque no hacerlo podría traducir estas conversaciones en un verdadero diálogo de sordos. Yo quiero mencionar cinco criterios:

- PRODUCTIVIDAD
- ADAPTABILIDAD
- INCLUSIVIDAD Y SATISFACCIÓN
- RESPONSABILIDAD
- CONTINUIDAD

Productividad es el más común: en qué medida el sistema educativo logra aquello que se propone; efectividad, en qué medida lo hace utilizando de la mejor forma posible los recursos; eficiencia, en qué medida logra estos objetivos de igual manera para todas las personas, cuando ese es uno de los objetivos: la equidad. Pero un segundo criterio muy importante es el de adaptabilidad, en qué medida las escuelas tienen la capacidad de responder a los nuevos desafíos, a los cambios que se dan en su ambiente, que

se dan en el mundo en el cual está inmerso el país.

Otro criterio muy importante es el de inclusividad. El sistema educativo es un sistema, es probablemente la organización más grande y más compleja que tenga el país, y cualquier país, y en esta organización, en la cual los actores fundamentales, las maestras, tienen enorme autonomía, es muy importante que haya integración al interior del sistema educativo. Y esta integración no es un acto de la providencia, hay acciones de política que la facilitan y la dificultan. Y es muy importante, para que los sistemas educativos sean verdaderas organizaciones inteligentes, que aprendan de su experiencia, que tengan la integración. El tipo de diálogo que ustedes serán capaces de tener en los próximos días es resultado de esa integración, de esa madurez organizacional. Hay escuelas que son tan disfuncionales, donde hay tan poca confianza, donde hay tan poco capital social, que es imposible ocuparse de las tareas fundamentales de enseñar a los niños a aprender, porque la gente no confía los unos en los otros, no pueden hablar.

Otro criterio importante para evaluar un sistema educativo es el de responsividad, en qué medida el sistema educativo responde, está integrado no ya internamente, sino que responde a las preocupaciones de actores importantes externos al sistema educativo, sean estos los padres de familia, las comunidades, o sean estos grupos sociales importantes, como los trabajadores, los empresarios, las agrupaciones políticas u otras corporaciones de la sociedad. Y finalmente, un criterio importante desde mi punto de vista, en un sistema encargado de una tarea que es de largo plazo, por definición, como la educación, es el de continuidad. Buena parte del funcionamiento de un sistema educativo está dado por que haya continuidad y persistencia en los esfuerzos, integración -si ustedes quieren- no ya interna al sistema o externa, sino en el tiempo. La manera de organizar la relación entre estos cinco criterios, obviamente, refleja opciones valorativas sobre qué es importante. Algunos de ustedes podrían decir que hay un criterio que me interesa más, el de productividad o el de responsividad o el de adaptabilidad, y yo no creo que haya una respuesta técnica a cómo organizar estos criterios. Uno podría decir que alguno de estos criterios es el supercriterio y los demás son medios para alcanzarlo. Por ejemplo, alguien podría decir, “ para mí el criterio más importante es el de adaptabilidad a los nuevos desafíos”, pero para que una escuela pueda adaptarse tiene que ser productiva y para que sea productiva, para que un sistema educativo sea productivo, tiene que estar bien integrado y tiene que poder responder a los constituyentes externos.

Es muy importante conversar, entonces, sobre esto y aclarar qué criterios está utilizando uno al evaluar un sistema educativo y de qué manera los está ordenando, porque este ordenamiento, que refleja opciones valorativas, tiene un efecto reflexivo sobre la realidad que está estudiando. Es decir, si uno escogiese, si yo tuviese un sistema de organización de estos criterios y usted tuviese uno diferente, mi elección incide sobre que veo en la realidad, sobre cómo la veo. A su vez, en la medida en que esta percepción influya sobre que cosas escojo hacer, tiene un efecto que cambia esa realidad. Pero si no nos ponemos de acuerdo, no conversamos un poco sobre los criterios, realmente la tarea puede ser muy improductiva, puede ser un verdadero diálogo de sordos.

Los documentos analíticos que ha elaborado el equipo de la Academia del Desarrollo Educativo con

financiamiento USAID, con el Ministerio de Educación, hacen una actualización e integran información desde muchísimas fuentes en relación con estos aspectos. Es fácil ver en estos capítulos cómo la utilización de distintos criterios ilumina aspectos diferentes del pasado reciente y, a su vez, sugiere direcciones distintas hacia el futuro.

Responsividad, por ejemplo. Los procesos de diálogo que han tenido ustedes y otros actores del sistema educativo durante la última década, han contribuido, por lo que me conversan amigos con los que mantengo contacto en El Salvador, a crear confianza entre distintos grupos, a integrar a la sociedad alrededor del sistema educativo, a crear una nueva cultura donde la educación es importante. Desde este criterio es esencial que las reformas orientadas a promover la participación de la comunidad, en la gestión de la escuela, hayan reconocido la importancia de los padres de familia como clientes fundamentales del sistema educativo, como las partes más interesadas y a quienes se deben todos los demás que participan en la provisión de este servicio.

El criterio de continuidad ilustra aspectos diferentes. Los consensos sociales se tradujeron en políticas educativas de Estado, con continuidades básicas muy importantes, fundamentales a lo largo de la década, que han permitido que las iniciativas que se han emprendido maduren y muestren resultados. Desde esta óptica, más importante que el contenido específico de las políticas mismas y de los programas que ellas han articulado, es la continuidad en el tiempo de dichas políticas y del personal clave que ha participado en su formulación y gestión, como muchos de ustedes.

Inclusividad, la integración y articulación interna del sistema educativo, el diálogo esta vez al interior de los equipos de trabajo de la comunidad de educadores, han contribuido a integrar dichos equipos, a darles coherencia, a permitirles aprender como organización, a permitirles atreverse a experimentar, a innovar. Esto ha permitido innovación educativa en todos los órdenes. Si hay una característica que es clara de este estudio y de la presentación anterior del señor Ministro, es que ustedes han constituido un verdadero laboratorio en la última década, donde han intentado diferentes programas, de distintos tipos, con grados distintos de resultados, como sería de esperar. Esto ha permitido innovación educativa en todos los órdenes, la gestión emprendedora y comprometida y el funcionamiento cada vez más ágil del sistema educativo. Los criterios de productividad y adaptabilidad están, en cierta manera, en tensión dialéctica el uno con el otro.

El criterio de productividad, que por necesidad se refiere al pasado, se remite a la medida en que se logran aquellos objetivos reflejados en el currículo, reflejan lo que eran consideradas competencias importantes hace una década. Y el criterio de adaptabilidad, que por necesidad se refiere al futuro, se pregunta en qué medida deben cambiar los objetivos para preparar a las generaciones para el futuro. El criterio de productividad preguntará en qué medida los estudiantes logran los objetivos que están plasmados en el currículo, en qué medida aprenden a leer, o aprenden matemáticas o ciencias.

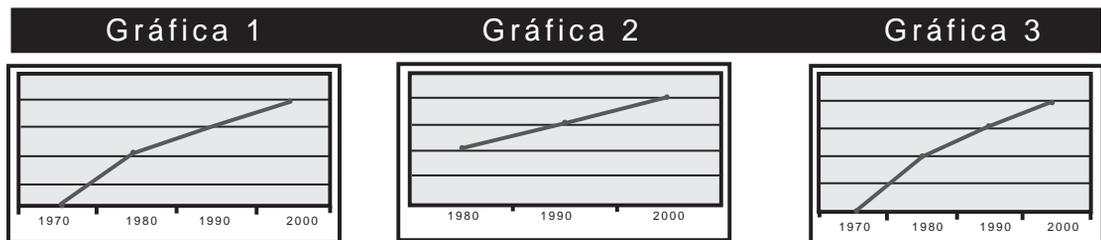
En el criterio de adaptabilidad preguntará en qué medida son esos objetivos plasmados en el currículo,

los mas apropiados para preparar a los niños, para vivir satisfactoriamente productivamente en el siglo XXI. La evaluación del sistema educativo, que ustedes tendrán ocasión a discutir durante los próximos días está orientada básicamente a estos dos objetivos y los distintos capítulos-verán ustedes-iluminan aspectos distintos, porque responden predominantemente a uno y a otro de estos criterios. Clarificados los objetivos es obvio que son necesarias definiciones operacionales de estos criterios, normas para evaluar. Una evaluación del sistema educativo, de las acciones de un sistema, requiere de ciertos estándares, de normas que reflejen dichos criterios. Sin estándares es fácil que el análisis sobre los resultados o el funcionamiento de un sistema educativo se convierta más bien en una conversación sobre los esfuerzos o las intenciones de quienes laboran en las escuelas.

Pero el esfuerzo, la dedicación y la honestidad, si bien virtudes en sí mismas, no son sinónimos de efectividad, a menos que el objetivo del sistema educativo sea gestionar las escuelas de tal manera que se haga con esfuerzo, dedicación y honestidad.

Por ejemplo, uno podría, en un país imaginario, no en El Salvador, decir en qué medida se ha logrado incorporar a estudiantes al sistema educativo y comparar dos puntos: el total de estudiantes en la matrícula y decir, bueno, es claro que la matrícula ha aumentado (Gráfica 1). Pero uno también podría extender la comparación a tres puntos (Gráfica 2) y entonces hacerse la pregunta: ¿en qué medida esta expansión de la matrícula cambia las tendencias que dicha expansión traía o no (Gráfica 3)?

EXPANSION DE LA MATRICULA EN NUMEROS ABSOLUTOS

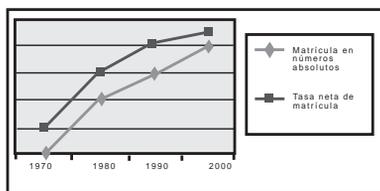


O uno podría, extendiendo todavía más la serie, preguntarse: ¿en qué medida, por ejemplo, estos cambios, este crecimiento, realmente refleja un aumento o una disminución de las tendencias (Gráfica 4)?

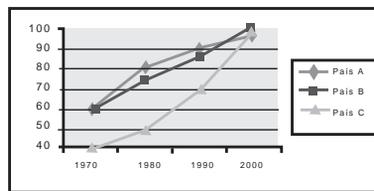
Esto es para indicar que, dependiendo de dónde se mire, de cuáles sean los criterios o las normas que uno utilice para evaluar, puede tener resultados diferentes, apreciaciones distintas. O uno podría comparar distintos indicadores, este es el de matrícula en números absolutos, pero podría mirar las tasas netas de participación en la escuela, el porcentaje de estudiantes matriculados sobre la base del grupo de estudiantes y estas curvas, aunque semejantes, no dan la misma información, obviamente (Gráfica 5).

EXPANSION DE LA MATRICULA EN NUMEROS ABSOLUTOS

Gráfica 4



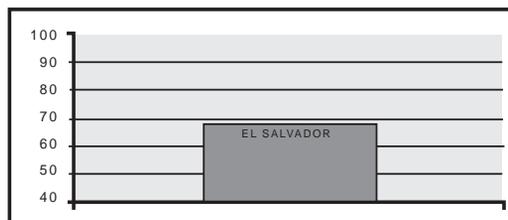
Gráfica 5



A medida que se matriculan todos los estudiantes o se llega al techo, es más difícil seguir creciendo de la misma manera, es más difícil matricular al último 20% de los estudiantes que crecer, digamos, cuando solamente la mitad de los estudiantes están matriculados. O uno podría comparar distintos países y escoger como norma de comparación el desempeño, el crecimiento en distintos países y este mismo país que estábamos mirando, de repente en relación con este otro, que tiene una curva de crecimiento exponencial frente a este que tiene una curva de crecimiento asintótica, ya no se ven de la misma manera. Y es útil usar criterios diversos de comparación. Tener normas y estándares diversos para tener una apreciación más completa y más compleja sobre la realidad. Una de las normas que puede utilizarse es, como indicaba el señor Ministro hace un momento, la norma constitucional o la norma legal.

Gráfica 6

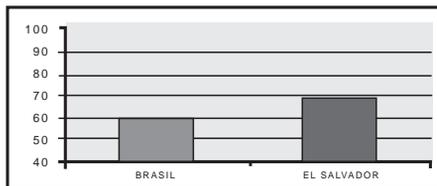
PORCENTAJE CON SEIS AÑOS O MÁS DE ESCOLARIDAD ENTRE QUIENES TIENEN 15 A 24 AÑOS EN EL SALVADOR



La norma legal es una indicación de la aspiración social, traducida en una obligación para el Estado y para los particulares. Y en este sentido, la norma, los estándares en El Salvador son más altos que en otros países vecinos. En El Salvador, la normativa legal estipula que la educación obligatoria es de nueve años, en comparación con Nicaragua, donde es de seis, o Bolivia, donde es de ocho. Esto quiere decir que, aun si hubiese los mismos resultados, el significado de éstos en relación con la norma, a lo que aspira el país, es distinta. Entonces, en ese sentido, uno podría mirar por ejemplo el porcentaje de la población en 1998 -estas cifras no son muy recientes, pero para mis propósitos sirven- y observar de entre los quienes tienen entre 15 y 24 años en El Salvador qué porcentaje tiene seis o más años de escolaridad (Gráfica 6).

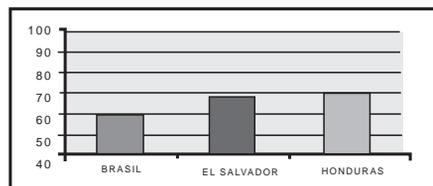
Gráfica 7

PORCENTAJE CON SEIS AÑOS O MÁS DE ESCOLARIDAD ENTRE QUIENES TIENEN 15 A 24 AÑOS en 1998



Gráfica 8

PORCENTAJE CON SEIS AÑOS O MÁS DE ESCOLARIDAD ENTRE QUIENES TIENEN 15 A 24 AÑOS en 1998

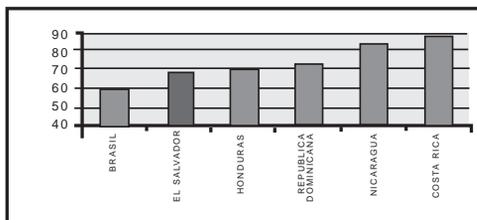


Dada la norma que se plantea El Salvador, aun con los mismos resultados de El Salvador y Nicaragua, El Salvador está aspirando a tener una escolaridad básica superior a la de Nicaragua. Entonces, uno podría decir que estas son las cifras de El Salvador y compararlas con Brasil y decir con una norma más baja en el caso de Brasil, que El Salvador está mejor que Brasil (Gráfica 7). O uno podría comparar a Honduras y decir que en relación con Honduras no estamos tan lejos (Gráfica 8). O podría comparar con el resto de otros países latinoamericanos y encontrar que hay oportunidades.

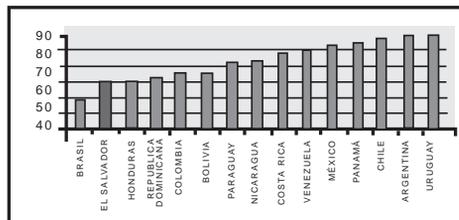
Efectivamente, si la ambición es la de preparar a la mano de obra, a los trabajadores, para competir en una economía transnacional y global, es muy importante mirar alrededor, mirar lo que están haciendo los vecinos (Gráfica 9). O uno podría mirar al resto de América Latina (Gráfica 10) y, dependiendo de qué criterio de comparación se utilice, puede derivar conclusiones distintas al tamaño del desafío que queda por delante.

Gráfica 9

PORCENTAJE CON SEIS AÑOS O MÁS DE ESCOLARIDAD ENTRE QUIENES TIENEN 15 A 24 AÑOS en 1998



Gráfica 10

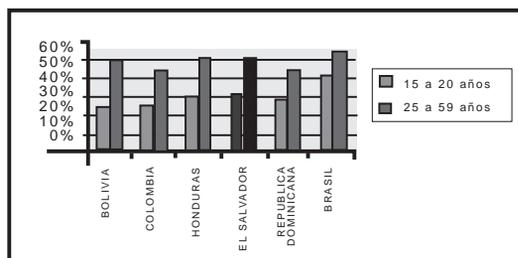
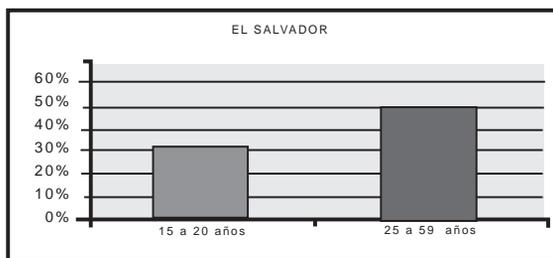


Además de comparar los niveles educativos con la normativa legal, expresión de las aspiraciones sociales en cada país y de analizar la distancia, cuánto queda por hacer para lograr la norma, otra forma de comparar la productividad de un sistema educativo es evaluar cómo ha cambiado el perfil educativo de la población a lo largo del tiempo, entre varios países. Por ejemplo, uno podría mirar qué pasa con el

Gráfica 11

Gráfica 12

PORCENTAJE CON CINCO AÑOS DE ESCOLARIDAD O MENOS POR GRUPO DE EDAD EN 1998

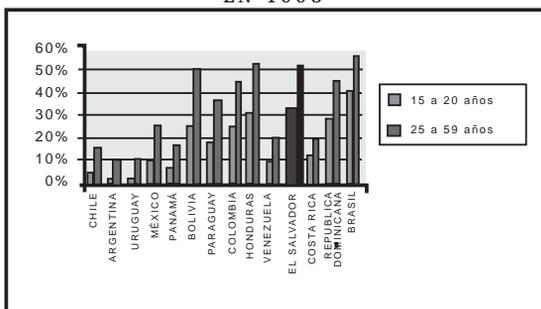


El Salvador ha hecho un progreso parecido al de Colombia y Honduras y mayor que el de República Dominicana. Expandiendo simplemente la base de comparación, uno encuentra, primero, que los puntos iniciales son distintos. Por ejemplo, en Chile, para la población de mayor edad, el porcentaje que tenía menos de cinco años de escolaridad es muy pequeño, es de los más bajos en la región; sin embargo, siendo muy pequeño, Chile logra uno de los aumentos más grandes en la región. La brecha entre ese porcentaje de la población, que tiene cinco años o menos de escolaridad, para el grupo de mayor edad y el grupo más joven, es la más grande que hay en la región. Entonces, uno podría calcular estas brechas y compararlas entre los países. Y eso es lo que hace esta lámina (Gráfica 13), que evalúa cuál ha sido el progreso intergeneracional y muestra que el progreso ha sido muy grande donde están los niveles iniciales más pequeños (Chile, Argentina y Uruguay), y no tan grande en El Salvador, República Dominicana o Brasil (Gráfica 14).

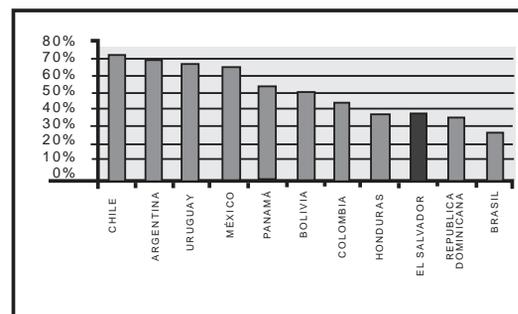
Gráfica 13

Gráfica 14

POBLACIÓN CON CINCO AÑOS DE ESCOLARIDAD O MENOS POR GRUPO DE EDAD EN 1998



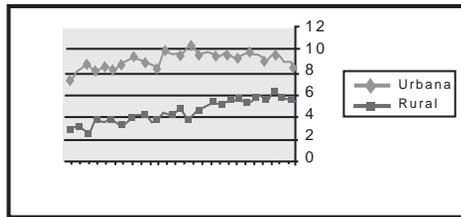
GANANCIA PORCENTUAL DEL GRUPO DE 15 A 20 AÑOS EN RELACIÓN AL GRUPO DE 25 A 59 A



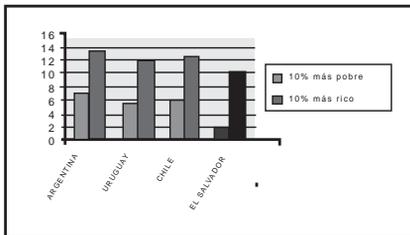
El cambio intergeneracional de oportunidades educativas puede observarse comparando los promedios promedios de escolaridad alcanzados por las personas que nacen en distintos años (Gráfica 15). Por ejemplo, la escolaridad promedio de la población en 2002, si uno mira en el caso de El Salvador, por fecha de nacimiento, uno encuentra que hay un cambio importante entre los que nacieron en 1968 y los que nacen en la siguiente década y después hay una curva bastante estable para el conjunto de la población.

No es así separando los análisis urbano y rural (Gráfica 15). Separando para el caso lo urbano y de lo rural, hay mayor ganancia en las zonas rurales que en las zonas urbanas de casi año y tanto de escolaridad. Igual tipo de comparación internacional puede hacerse para examinar las disparidades en los niveles de escolaridad de distintos grupos sociales. Muy importante, si uno está interesado en la medida en que la educación contribuye a la cohesión social, a la integración de una sociedad y a la reducción de las desigualdades y a democratizar el capital humano. Por ejemplo, en los gráficos vemos enseguida (Gráficas 17 y 18) se muestra el nivel educativo promedio del 10% más pobre y del 10% con mayores ingresos. La discrepancia es más alta en El Salvador que en estos países, o que en el conjunto de los países de América Latina . La brecha sigue siendo más alta en El Salvador, y esa es una medida de los desafíos que quedan pendientes.

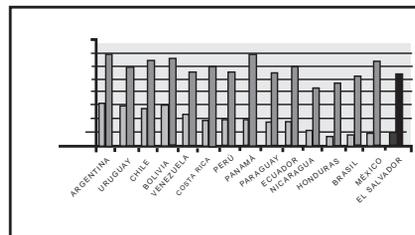
Gráfica 15
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN EN 2002 POR FECHA DE NACIMIENTO



Gráfica 17
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN CON MÁS DE VEINTICINCO AÑOS



Gráfica 18
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN CON MÁS DE VEINTICINCO AÑOS



Desde este punto de vista y entendiendo que la equidad sigue siendo un objetivo de las políticas educativas, es muy importante, de cara a la próxima década, plantearse y revisar cualquier iniciativa de política desde el punto de vista de cómo va a contribuir a reducir dicha brecha. Por ejemplo, la enorme expansión del preescolar de la última década ha beneficiado sobre todo a los grupos de mayor ingreso, a los grupos más ricos y a las clases medias. Eso quiere decir que hay que examinar con muchísimo cuidado, las desigualdades que existen y , las intervenciones que se hagan para fortalecer el nivel preescolar. Por ejemplo, si las iniciativas de política fueran orientadas a mejorar la calidad del preescolar que ya existe, es claro que esas políticas no van a reducir estas brechas.

Como veremos enseguida, las oportunidades en preescolar tienen un impacto muy importante en el éxito académico subsiguiente y sobre todo, en el desarrollo de competencias prelectoras. El que existan estas desigualdades en el acceso a preescolar actualmente significa que, si no se hiciera nada, lo que uno puede predecir con toda seguridad es que las distancias en la capacidad de comprensión de lo que se lee, entre los grupos de más ingreso y los de menos, simplemente van a aumentar, van a agudizarse en El Salvador. Eso quiere decir que los desafíos se han hecho más grandes, en parte como resultado del éxito de las políticas de la última década.

Entonces, el propósito de estas gráficas es simplemente indicar que, de cara al futuro, es muy importante continuar planteándose las desigualdades, la equidad, cómo un criterio fundamental, como un crisol esencial desde el cual se debe mirar toda iniciativa de política que se considere. Hacer más de lo mismo es prácticamente garantizar que las desigualdades van a mantenerse o expandirse.

Este estudio, que resume la información que se encuentra en diferentes fuentes, presenta una paradoja importante. A pesar de los esfuerzos que se han hecho por expandir el acceso a la educación, los niveles educativos de la población han cambiado relativamente poco, en particular en relación a las tendencias en el país y en comparación con otros países. Las desigualdades educativas no han mejorado. La explicación de la aparente paradoja, ¿cómo es posible que, a pesar de tantos esfuerzos, haya todavía tanto por hacer?, es que los sistemas educativos son complejos y, a veces, el mejorar en un campo significa empeorar en otro. Por ejemplo, el mejorar la calidad, donde las condiciones de desigualdad inicial son muy altas, puede significar que el que está menos mal va a aprovecharse mucho más, va a tener la posibilidad de sacar mucha más ventaja de esos esfuerzos que quien está altamente marginado. La explicación de esta aparente paradoja está, en parte, en que la expansión ha sido modesta -es bueno cualificarlo- y también en que la misma no ha ofrecido las condiciones necesarias a los nuevos estudiantes que se han incorporado a la escuela para aprender lo necesario para tener éxito en el resto de sus trayectorias educativas y para continuar con sus estudios.

Es bueno entender que la oportunidad educativa -y creo que eso es bastante claro en El Salvador- va mucho más allá de ofrecer la oportunidad de matricularse inicialmente en el primer grado. Uno puede pensar en la oportunidad educativa como una escalera, donde la profundización de las oportunidades se

basa en las oportunidades iniciales. Por supuesto que la primera oportunidad se inicia con el preescolar, se inicia con las familias, que unas personas tienen la suerte de tener en la vida. Pero desde el punto de vista de las políticas públicas, que inciden poco en el tipo de familias que las personas pueden tener, se inician con oportunidades de educación inicial, con oportunidades que atienden y apoyan a la familia antes de que los niños inicien la escuela y continúan con la oportunidad, sin duda, de acceso al primer grado con la posibilidad de aprender con profundidad.

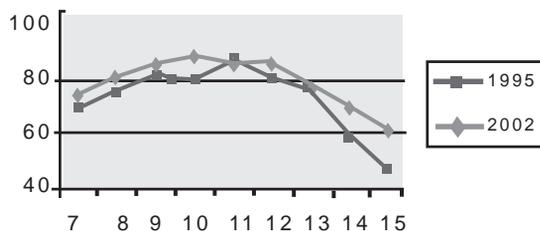
Uno de los hallazgos importantes del estudio es que en el primer grado hay niveles de repitencia muy altos. Puede ser que haya un poco de desacuerdo si son de 40% o 50%, pero la mitad de los niños que empiezan la escuela no aprenden y repiten varias veces. Y muchos de ellos, a pesar de dedicar seis o siete años, terminan la escuela, como señalaba el señor ministro hace poco, con menos que una educación primaria completa. Entonces, es importante pensar en la oportunidad educativa como el apoyar un sistema escalonado, como una pirámide -si ustedes quieren- que tiene que atender las oportunidades de la base; hay que mirar qué pasa en esos primeros grados, hay que hacer de esos primeros grados una prioridad, pero que continúa ciertamente más allá de ellos. Por ejemplo, en dos de los capítulos que presentan esta información, la representante del Banco Mundial enseñaba algo parecido esta mañana: la asistencia a la escuela, en el 20% de menos ingresos, por supuesto que ha mejorado para el conjunto del país, esto es por grupo de edad simple.

Me señalaba hace un momento la viceministra de Educación un tema muy importante, en el que yo no había pensado, y es que al analizar cuánto acceso real hay a las tasas de participación, es importante plantearse cuál es la fuente de información y hay dos fuentes en donde los incentivos que tienen quienes suministran la información pueden estar explicando algunas de las discrepancias. Una fuente, obviamente, son los datos de matrícula oficial, que es importante, son los maestros y maestras quienes reportan cuántos estudiantes van. Esas fuentes dan los estimados de tasas de cobertura más altos. Pero otra fuente muy importante es la encuesta de hogares, donde quienes brindan la información de en qué medida los niños asisten a la escuela son los padres. Y uno puede pensar que los incentivos que tienen padres y maestros para sobreestimar la matrícula son distintos, sin que nadie tenga la intención de mentir. A lo mejor, los padres matriculan a los niños al comienzo del año escolar y eso, para la maestra y maestro, refleja la realidad de que esos niños son los que están matriculados. Pero, en el momento en el que se hace la encuesta, cuando la encuestadora o el encuestador le pregunta a la madre si el niño asiste a la escuela, es posible que ahí la madre responda verdaderamente lo que está ocurriendo, no lo que pasó al comienzo del año académico, sino lo que está ocurriendo en ese momento.

En cualquier caso, con datos de la encuesta, lo que se muestra es que efectivamente la asistencia ha aumentado para el grupo más pobre. Ha aumentado sobre todo en los quintiles más bajos (Gráfica 19). Para el 20% más pobre, para el siguiente un 8% y en 7%, y para los demás quintiles menos de 1%. Es decir, está claro que las políticas del pasado han logrado su propósito de aumentar la asistencia, sobre todo de la matrícula inicial de los niños a la escuela. Esto es lo que hace la base de esta paradoja, porque

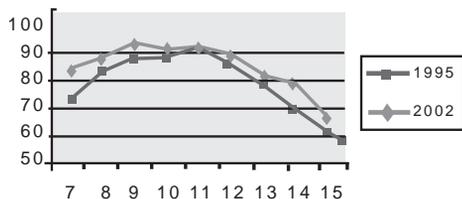
esto no ha sido suficiente para retener a esos niños y para que aprendan.

Gráfica 19
ASISTENCIA A LA ESCUELA EN EL 20% DE MENOS INGRESOS

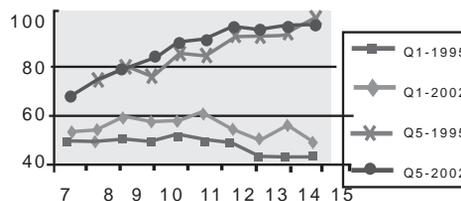


En el segundo quintil, también ha aumentado (Gráfica 20). Ahí, en estos dos quintiles, están las ganancias en la asistencia a la escuela (Gráfica 21).

Gráfica 20
ASISTENCIA A LA ESCUELA EN EL SEGUNDO QUINTIL



Gráfica 21
ESCOLARIDAD ALCANZADA JÓVENES 15-24 AÑOS



Las ganancias, como señalan varios de los capítulos y como insistía el señor Ministro de Educación, no significa que se ha logrado ni la obligación constitucional ni legal, ni las aspiraciones de El Salvador. Es decir, uno puede mirar estas curvas de dos maneras: puede decir, por ejemplo, para los niños de siete años, ¿en cuánto cambia la asistencia? Cambia del 72% al 82%, o puede decir ¿cuánto nos falta por hacer? ¿El vaso medio lleno medio vacío? Y, por supuesto que es muy interesante de cara al futuro plantearse cuánto falta por hacer, fijarse en este espacio.

Pero, uno puede comparar distintos quintiles también y esta es otra manera de ver el desafío que permanece. Si bien ha habido relativamente poca ganancia para el quintil superior, el 20% con más ingresos, lo que pasa con estos muchachos, y pasaba ya hace diez años, es que continúan ganando escolaridad a medida que se hacen mayores y llegan hasta terminar su secundaria, básicamente. Mientras que las ganancias que ha habido, en esta década todavía no solamente no ponen a los chicos por encima de los seis años, sino que hacen relativamente poco por cerrar esta brecha. Esta es la brecha que uno mira cuando compara el promedio de escolaridad del 10% más educado y el 10% menos educado.

Los esfuerzos de la última década han fortalecido la capacidad de gestión del sistema educativo en todos los niveles, desde el nivel de la macrogestión hasta el nivel de la escuela, como es claro. Se han construido consensos mínimos educativos, que han estimulado la innovación educativa y han fortalecido la capacidad institucional de obtener y procesar información educativa para apoyar la toma de decisiones.

Si hay algo que me impresiona mucho, habiendo tenido ocasión de leer estos borradores, comparándolos con los que se produjeron hace diez años, es cuánta más información hay hoy en día. Y obviamente, esto tampoco es el resultado de un acto de la providencia, esto es resultado de un esfuerzo deliberado por crear las condiciones para tener buena información, que apoye la toma de decisiones y que permita descubrir qué desafíos quedan, dónde están los agujeros negros. Se ha estimulado la información educativa, la capacidad institucional de obtener y procesar información para tomar decisiones. Hay numerosos experimentos en curso: las Escuelas Diez, el programa para mejorar la gestión, entre otros, sobre los cuales será posible aprender para diseñar un nuevo conjunto de acciones orientadas a promover el éxito académico de todos los niños.

La conclusión que yo derivo de estos borradores que he podido leer es que esta segunda generación de reformas deberá centrarse específicamente en apoyar la enseñanza en el aula, en el desarrollo de competencias pedagógicas, en el apoyo a los maestros con materiales de lectoescritura y educativos de alta calidad y en fortalecer la construcción de una cultura de lectoescritura en el país.

Hay que enseñar a los niños a leer y a escribir bien, al tiempo que se les enseña a pensar por cuenta propia, a valorar la libertad, -quiero, con esto, simplemente aclarar que yo no entiendo que estos sean objetivos que están ortogonales, uno en relación con el otro en un espacio, sino que son complementarios- a ejercer la ciudadanía democrática o a participar eficazmente en las redes del espacio transnacional en un mundo cada vez más integrado.

Estos no son objetivos alternos, a leer se aprende leyendo materiales interesantes: cuentos que respondan a los intereses de los niños, materiales escritos que amplíen sus horizontes. Los niños deben aprender a conocer la función comunicativa de la escritura escribiendo trabajos de investigación sencillos, como sé que se está haciendo en varias de estas escuelas que resultan de programas innovadores y que efectivamente han traducido este eslogan que han aprendido todos los maestros en las escuelas:

un currículo constructivista. Hay algunas que saben lo que este eslogan significa y que lo están haciendo. Entonces, los niños aprenden a conocer la función comunicacional de la escritura escribiendo trabajos de investigación sencillos, que les enseñen que escribir es construir un argumento para explicar aquello que conocen y para ayudarles a profundizar en su comprensión.

Al enseñar a leer y escribir de forma inquisitiva se propiciará la capacidad de pensar críticamente, de utilizar la lectura para conocer el mundo, se ampliarán los horizontes de los niños. Es bueno recordar también, sin embargo, que a leer se puede enseñar de forma autoritaria, donde se aprendan las sílabas, por ejemplo, de forma mecánica, pero no el gusto por leer ni la habilidad para utilizar la lectura para dialogar en el mundo de las ideas. Es posible también, como señalaba el señor ministro, enseñar a resolver problemas matemáticos de forma mecánica, sin enseñar a pensar utilizando el lenguaje de las matemáticas y generando, además, actitudes negativas hacia el conocimiento.

El contexto de emergencia en el que se encuentran estos desafíos de desarrollar competencias lectoras, como ustedes saben, no son nada más de El Salvador. Lo son de muchos países de la región y de muchos otros países. En una evaluación internacional, en países de la OECD y otros tantos países, 44 en conjunto, donde se evalúan las competencias de los adolescentes de 15 años para leer, se encuentra que leer bien, leer como leen los universitarios, leer con capacidad crítica, leer pudiendo utilizar el conocimiento, leen en promedio, en el conjunto de la OECD, el 12% de los niños. En Canadá el 17%, en Estados Unidos el 12%, en los cinco países de América Latina que participan en el estudio menos del 1% de los niños leen de esta manera. Esto es gravísimo. ¿Qué significa esto? Primero significa que el tiempo ha cambiado. Hace 30 años, cuando uno pensaba ¿qué significa alfabetizar?, concluía que pudieran escribir su nombre. Pero en la economía basada en el conocimiento eso no es suficiente. Es necesario poder leer y tener una postura crítica frente a lo que se lee y es necesario poder leer comprendiendo muy bien, conectando lo que se está leyendo.

Es decir, la definición contemporánea de lectura implica poder pensar sobre lo que se está leyendo. Es una de las características de la educación: a veces tenemos que correr más deprisa simplemente para quedarnos en el mismo sitio, porque el entorno ha cambiado. Por eso es que el criterio de adaptabilidad es tan importante. Para alguien que se contentara con evaluar sus desempeños, quedándose congelado con los criterios de hace 50 años, pues probablemente no habría ningún problema, todo mundo sabe escribir su nombre o sabe poner una equis o su huella o reconocer su nombre. Lo que pasa es que hoy en día las opciones en la vida para quien pueda simplemente hacer eso van a ser muy limitadas.

En el contexto de emergencia en que se encuentran buena parte de los sistemas educativos de América Latina, es útil mantener el énfasis en el fin de formar ciudadanos democráticos, capaces, pensadores independientes y libres, con el objetivo de que los medios que se escojan para enseñar a leer, o para desarrollar habilidades matemáticas o científicas, sirvan también para desarrollar el gusto por las ideas. La confianza en la propia capacidad de generarlas, la habilidad para hacerlo, la valoración de las ideas

de los demás y el conjunto de competencias intrapersonales e interpersonales hacen una cultura democrática.

Este énfasis en los fines es tanto más necesario en contextos culturales de largas tradiciones autoritarias. Sería muy tentador, en este contexto de emergencia, que a alguno se le ocurriera por ahí: “Aquí vamos a leer todos y por lo tanto a usar de nuevo los silabarios y hacer nada más pa, pe, pi, po, pu”. ¿Produciría esto el tipo de ciudadanos que puedan pensar por cuenta propia? ¿O reforzaría esto las tradiciones autoritarias, que le han costado tanto a la región?

Un nuevo énfasis en la buena pedagogía y en la creación de una cultura de apoyo a la lectura y a la escritura. De este informe yo derivó que el objetivo prioritario de los próximos años, en el mediano plazo y en el corto plazo debe ser el desarrollo de una cultura de apoyo a la lectura y a la escritura.

Esto requiere utilizar absolutamente todos los medios que puedan apoyar a los niños y a sus familias en esta tarea. Todos sabemos que a leer se aprende mucho antes de estar en la escuela, se aprende antes de poder reconocer las palabras, antes de saber hablar. A leer se empieza a aprender cuando hay quien le lea a uno, cuando uno observa a otros leyendo, cuando uno tiene acceso a los libros, cuando los niños pequeños tienen acceso a los materiales de lectura, aunque los agarren al revés y tienen algún adulto que se sienta con ellos y les lee y les enseña las imágenes y conversa con ellos. A leer se aprende antes de aprender a leer, cuando hay un adulto que le hable al niño, y que le pregunta al niño, y le ayuda a desarrollar vocabulario. Uno de los mejores predictores de la competencia lectora de los adultos es cuán amplio es el vocabulario de los niños antes de empezar la primaria. El número de palabras que los niños conocen, cuyo significado conocen y utilizan es uno de los predictores más fuertes de la competencia lectora. Por lo tanto, hay que hablarles a los niños. Cuando hay quien les converse a los niños en forma cariñosa, haciéndoles preguntas, explicándoles cosas, esto contribuye a desarrollar su vocabulario. No se trata de darles instrucciones nada más, o de gritarles o de regañarlos. Cuando hay quien les lea cuentos y conversa con ellos sobre estos cuentos, esto les ayuda a conocer la función comunicacional de la lectura y aprenden a disfrutar de la lectura. Cuando hay quien les explique a los niños que en español se lee de izquierda a derecha, señalando las palabras a medida que se lee, los niños comprenden la relación entre símbolos y significados, comprenden los fundamentos de la lectura. Cuando los niños aprenden las letras del abecedario y sus sonidos y aprenden que las letras pueden construir sílabas y que las palabras se descomponen en sílabas, descubren las claves de la lectura. Estas son las claves para formar un buen lector.

Una vez que un niño ha entendido esto, lo demás es práctica y aprender algunas reglas. Cuando los niños no han aprendido esto, lo demás es mucho más difícil y no se aprende con reglas. Esta práctica y la motivación por la lectura se ven fortalecidas cuando los niños crecen en ambientes donde tienen acceso a materiales de lectura interesantes, abundantes y variados, apropiados a su nivel de competencia lectora. Esto es complicado en sociedades donde hay un porcentaje alto de analfabetos y de analfabetos funcionales, donde no hay una cultura lectora. Representa un desafío enorme y enorme desde el punto de vista de

reducir las brechas entre lo que son, efectivamente, culturas diferentes de lecturas entre distintos grupos sociales.

Cuando los niños llegan al primer grado sin conocer estos cimientos, la tarea de las maestras es más difícil, infinitamente difícil, en particular si tienen muchos niños a los que atender y pocos materiales para apoyar su tarea. Esta tarea se hace aún más difícil si la maestra tiene grupos heterogéneos (por ejemplo, un 50% de los niños que están repitiendo) y entonces no puede empezar con todos los niños en el mismo nivel. Si ella trata de enseñarles a todos los niños de la misma manera, algunos ya estuvieron ahí el año pasado y no aprendieron. Lo que va a funcionar motivando a los nuevos no va a funcionar con estos que están repitiendo y viceversa. Esta tarea se hace aún más difícil si la maestra tiene grupos heterogéneos en la comprensión de los niños, pero no tiene el conocimiento para identificar los distintos niveles de comprensión lectora de cada niño, o las estrategias para desarrollar programas de enseñanza apropiados a los grupos en estos distintos niveles, o cuando no tiene los materiales de lectura apropiados a cada nivel -a cada nivel, me refiero, dentro de un grado- para que el niño o la niña pueda progresar a partir de su propio nivel de competencia, leyendo materiales interesantes que estén a su alcance.

La tarea de desarrollar buenos lectores -como ustedes saben- y niños y niñas que disfruten el leer, significa que el niño/niña tiene que estar permanentemente leyendo a su nivel y un poquito por encima de su nivel. Si es demasiado por encima de su nivel, va a producir un lector frustrado, alguien para quien leer es tan desagradable, como indicaba el Señor Ministro que es la matemática a quienes les enseñan la matemática de mala manera. Y si los materiales están muy por debajo del nivel de competencia de lectura, pues no va a ampliar su competencia. Entonces es esencial poder determinar con bastante precisión a qué nivel están leyendo. En algunos países, los materiales de lectoescritura, los cuentos, están clasificados -esto es, nivel 1, nivel 2, nivel 3 y nivel 4- y hay un conocimiento bastante compartido sobre qué significa nivel 1, 2, 3 y 4. Es una cultura que las maestras y los padres tienen y pueden decirles a sus niños de primer grado o de kínder: “Ah, este niño ya conoce estos rudimentos, este niño está en el nivel 2, aquel está en el nivel 1, este está en el nivel 3”. Así pueden asegurar que lo que los niños tienen, en donde hay bibliotecas de aula y donde hay materiales de esos tres niveles, permanentemente lo están practicando.

Les decía que para quien conoce los fundamentos el resto es práctica, práctica diaria, leyendo materiales interesantes. Nos presentaba hace poco un colega, que trabaja en la India, un programa. Decía: “No es que en las escuelas de la India no tengamos materiales de lectura, sí tenemos, pero la maestra agarra el material y le han dicho que tiene que leer 15 minutos todos los días. Y agarra el mismo material y le lanza al niño y le dice ‘A ver, a leer’ y todos leen lo mismo durante los 15 minutos”. Eso no va a producir un buen lector. Es decir, el buen lector se va producir leyendo cosas que le interesan a sus niños, lo que requiere que haya diversos materiales. Hay niños a quienes les interesa más la ficción, hay niños a los que les interesa más la ciencia, hay niños a los que les interesan diferentes cosas y existen materiales lectores para responder a todos esos intereses y es posible producirlos en distintos niveles.

Si la maestra tiene las competencias para saber en qué nivel está cada niño, puede asegurar que aproveche su tiempo, ese tiempo de práctica, fortaleciendo lo que el niño o la niña sabe. Muchos de ellos terminan la primaria porque hay promoción social, pero no son buenos lectores cuando terminan y si no terminan como buenos lectores de la primaria, los resultados que vamos a tener son los que yo comentaba: 1% de ellos puede leer a los niveles que son necesarios para funcionar en una economía basada en el conocimiento. Y si no se aprende a leer, en realidad se aprende muy poco otra cosa.

Cuando alguien puede aprender bien a leer hay muchas cosas que puede enseñarse a sí mismo y cuando aprende el gusto por la lectura hay muchas cosas que puede aprender. Ustedes pueden producir materiales de enseñanza acelerada, pueden producir currículos interesantes, pero todo eso descansa en que haya buenos lectores. Si los niños no pueden leer bien, no importa cuán interesantes sean los programas que siguen.

A partir del conocimiento del proceso de adquisición de la lectura es posible pensar en varias formas de acción. La primera es comenzar mucho antes del primer grado y en este sentido, es claro que iniciativas como EDUCO, que trataron de promover el nivel preescolar, estaban definitivamente bien orientadas al expandir el acceso al preescolar. El desafío ahora es asegurar que esto no se traduzca en unas brechas insuperables de desigualdad, porque quienes más se han beneficiado de esta expansión no han sido los grupos más vulnerables, es decir, quienes más lo necesitaban, en donde las culturas de lectura son más débiles. Hoy en día están comparativamente más lejos de sus contrapartes de lo que estaban hace diez años. Este es un desafío difícil en una sociedad como El Salvador, donde todavía hay altos niveles de analfabetismo, sobre todo funcional y en particular entre las mujeres y donde un buen número de hogares en situación de pobreza están encabezados por una madre analfabeta. Esa madre que no lee ella misma, que lee con muchas deficiencias, a la que no le gusta leer, ¿en qué tiempo les va a leer cuentos a sus niños y les va a modelar el gusto por la lectura?, ¿cómo va a estimular los intereses del niño si no tiene los recursos para comprar cuentos interesantes para los niños?

En este contexto, las iniciativas por expandir el acceso al preescolar, como hizo EDUCO en las zonas rurales, son particularmente apropiadas para desarrollar competencias prelectoras. Ellas dan un espacio institucional para llevar a cabo esta tarea, pero obviamente no garantizan nada en educación. Ese es nuestro desafío todo el tiempo: que las condiciones que son necesarias para lograr mejorar la calidad muchas veces no son suficientes. El que haya un espacio preescolar que permite que las maestras promuevan el desarrollo fonológico no quiere decir que no lo estén haciendo, aunque no garantiza que las maestras tengan las competencias ni los incentivos para hacerlo, particularmente si la escuela está inmersa en una cultura que no promueve la lectura.

Las escuelas están permanentemente haciendo dos cosas: conservando lo mejor que cada generación considera que debe pasarle a la siguiente generación, en términos de cultura y valores, y al mismo tiempo, tratando de hacer que las siguientes generaciones recreen a las siguientes generaciones y así reconstruir

la cultura. Todos tratamos de que nuestros hijos vayan más lejos que nosotros mismos. Y esto es muy difícil, tratar de cambiar una cultura; la función de la escuela de cambiar una cultura en donde no hay una cultura lectora es indudablemente complicada.

¿Cuánto puede hacerse en 200 horas al año, por ejemplo, para desarrollar esta cultura? Es complejo. Estas iniciativas en instancias preescolares institucionalizadas, que son costosas, pueden complementarse con otras iniciativas para llegar a todos los hogares. Las que voy a mencionar tienen, simplemente, el propósito de provocar, de estimular, su pensamiento. Como voy a explicar enseguida, el proceso para traducir esta enumeración de opciones en una verdadera estrategia y en programas requiere del tipo de ejercicio que ustedes van a llevar a cabo en las siguientes mesas redondas. ¿Cuáles son algunas acciones complementarias para asegurar que en los espacios preescolares institucionalizados las maestras verdaderamente promuevan el desarrollo fonológico de los niños, la motivación por la lectura y los elementos fundacionales de la lectura?

Hay programas de televisión que hacen esto. Que yo conozca, en inglés existe “Plaza Sésamo” que existe también en español, y hay otros dos que, desde mi punto de vista, son todavía más avanzados a *Sesame Street*, porque reflejan una verdadera filosofía constructivista, estimulante del pensamiento de los niños, que son *Blue’s Clues* y *Between the Lions*, que son programas desarrollados específicamente para el desarrollo de competencias fonológicas en los niños y de los cuales, tal vez, haya versiones en español. Programas de ediciones populares de cuentos infantiles, tal vez distribuidos como cartas en los diarios populares de mayor circulación. Estos cuentos tienen que ser atractivos, apropiados y diversos; la clave es ‘diversos’. No pueden ser modelos de medida única. El tratar de hacer cuentos que sean todos de un mismo nivel de lectura va a significar que funcionan con algunos niños, que son muy difíciles para otros y que aburren a algunos niños. Entonces, tiene que haber diversidad, ahí está la clave en los cuentos. Si una escuela puede tener nada más cien cuentos en el primer grado, los cien no pueden requerir el mismo nivel de comprensión lectora de los niños; tiene que haber unos muy sencillos, con muy poquitas palabras, con palabras muy elementales, unos un poco más complejos y otros más elaborados. Estos cuentos deben ser atractivos, apropiados y diversos en el nivel de competencia lectora que requieren y que permiten desarrollar. No pueden ser homogéneos en el nivel de lectura al que son apropiados o no servirán sino a un grupo muy pequeño de niños.

Campañas educativas que promuevan entre los estudiantes mayores, de primaria o de secundaria, la sensibilidad por leerles a los pequeños y por conversar con ellos. Yo entiendo que ustedes tienen en este momento programas de educación a través del servicio social, lo cual significa la posibilidad de ganar por partida doble. No hay oportunidad mejor para perfeccionar las competencias lectoras, que practicar y que leer en voz alta y que leerle al otro. Construir espacios donde los chicos de la secundaria tengan la posibilidad, la motivación y la guía para leerles a aquellos niños pequeños significa que el chico de secundaria va a aprender dos cosas: va a aprender solidaridad, lo cual es esencial en una sociedad que funcione como democracia, integradamente y va a aprender una sensibilidad para tratar con niños pequeños,

lo cual a ninguno le viene mal para criar mejor a la siguiente generación. El niño pequeño va a aprender a tener a alguien, a algún adulto cerca que pueda leer y que tenga tiempo para leerle. De manera que entiendo que entre los pilotos que ustedes han iniciado ya hay un semillero, ya existen los espacios institucionales que se pueden expandir, que deberían continuarse, que deberían tener esa continuidad educativa, de la que hemos hablado, para poder madurar.

Cursos de paternidad responsable, incluidos en el currículo de bachillerato. Si hay algo que los jóvenes van a ser, muchos de ellos demasiado pronto, es padres. Cursos que les ayuden a aprender sobre desarrollo infantil y a promover el cuidado del desarrollo de los más pequeños, incluyendo en estos cursos contenidos que les expliquen estas cosas que yo estoy compartiendo con ustedes y que no son ciencia de cohetes, ni son trigonometría muy avanzada, son bastante elementales, ¿qué significa desarrollar a un buen lector?. ¿por qué no aprender esto en el bachillerato?, ¿qué significa aprender?, ¿Qué cosas puede hacer uno como padre, o como madre, para promover el desarrollo de sus hijos? Programas para madres jóvenes, en particular para aquellas que han abandonado los estudios. Hay un programa fascinante en Bangladesh para las niñas que desertan de la escuela porque se embarazan y tienen niños que consiste en, simultáneamente, darles competencias para criar a estos nuevos niños, el cual es un tema de muchísima relevancia y para el cual están muy motivadas estas madres, pero que sobre este programa desarrolla la competencia lectora de estas madres y una vez que desarrolla la competencia lectora con programas de educación acelerada, las ayuda a terminar su primaria y su secundaria, lo cual va a ampliar sus opciones en la vida, por supuesto.

Estas competencias podrían incluir el aprender a leerles cuentos a los niños, lo cual en algunos casos serviría para desarrollar las competencias lectoras de estas propias madres. Quiero nada más aclarar: por supuesto que es claro que a los niños los hacen un papá y una mamá y yo quisiera utilizar un lenguaje que no pareciera sexista, pero lo que pasa es que la información que tengo, de cómo son las prácticas culturales en muchas sociedades, me indica que normalmente quienes se hacen cargo de los niños no son los papás. Más aún cuando son adolescentes las que quedan embarazadas, son las mamás quienes se quedan con ellos.

Igualmente, hay acciones para el desarrollo de las competencias prelectoras, que pueden llevarse a cabo en espacios preescolares institucionalizados. Esto es muy prometedor. Pero soy consciente de que la modalidad preescolar institucionalizada, si uno trata de expandirla a tres años, es enormemente costosa. Uno de los temas difíciles y complicados al plantearse acciones educativas es que hay que escoger, lo saben muy bien todos los que están en esta mesa, algunos más que otros. Resulta difícil tener que escoger cuando uno sabe que todas las cosas son necesarias, pero que los recursos no alcanzan para todo. Entonces, descansar únicamente en la modalidad preescolar institucionalizada de tres años para la democratización de estas competencias prelectoras es una opción que tiene unos costos de oportunidad muy altos de mejorar la educación primaria, de expandir el acceso a la secundaria, que también es necesario.

Entonces, hay acciones para el desarrollo de las competencias prelectoras, sin duda, que se pueden llevar

a cabo en espacios preescolares institucionalizados. No sé cómo será el caso en El Salvador, pero una de las ideas persistentes que yo he encontrado en otros países de Latinoamérica, muy contraproducente, es la idea de que a leer se aprende en primer grado, y que incluso donde hay kínder las maestras de kínder dicen: “No, con eso no nos metemos, porque eso no nos toca”. Y cuando uno mira el currículo de kínder, los objetivos que hay en relación con el desarrollo de competencias fonológicas, son muy pequeñitos, muy modestos, los estándares del currículo son muy bajos en esa materia. Con esto no quiero decir que en preescolar los niños deban de egresar siendo unos lectores fluidos; no, por supuesto que no. Pero un elemento central del currículo del nivel preescolar institucionalizado debería ser preparar para ser buenos lectores, en el sentido descrito: leyéndole a los niños, desarrollando competencias fonológicas, motivándolos para la lectura, enseñándoles las letras, las sílabas, dándoles las bases.

Hay experimentos en curso en la región, en Costa Rica por ejemplo, controlados a muy pequeña escala, para estudiar el impacto que tiene hacer esto; una intervención sencilla, que consiste en hacer tres cosas en un año de escolaridad antes de iniciar la escuela primaria. De momento son prometedores los resultados, pero están en curso. Este es un tema para aquellos de ustedes que están interesados en una agenda de investigación en El Salvador: la primera prioridad, estudiar y empezar a hacer sus propios experimentos. ¿Qué puede hacerse antes de la escuela para promover el desarrollo del vocabulario de los niños y de las competencias prelectoras? Hay acciones para el desarrollo de estas competencias que se pueden realizar en un nivel preescolar institucionalizado, conversando con los niños para desarrollar su vocabulario.

Ciertamente, no deberían ser nada más unas guarderías estos sitios donde a los niños los dejan jugar y no hay ningún adulto que interactúe con ellos. Tiene que haber muchas oportunidades estructuradas de que los adultos conversen con los niños, de que interactúen con ellos con frecuencia para desarrollar su vocabulario. Pero hay otras cosas que pueden desarrollar el vocabulario: la escuela puede tener una casetera donde tengan una película, ni siquiera tiene que ser la televisión, les pueden pasar programas de “Plaza Sésamo”, los que sean, donde los niños vean conversar y después conversan entre sí y con la profesora de preescolar sobre lo que están observando; leyéndoles cuentos diariamente a los niños y discutiendo los cuentos con los niños, poniendo a su alcance cuentos entretenidos y bien diseñados; enseñándoles específicamente comprensión fonológica, que las palabras se componen de sílabas y las sílabas a su vez de letras, el abecedario y cómo las palabras se descomponen en sílabas y en fonemas.

En la escuela primaria, las maestras pueden enseñar a leer mejor si tienen una formación que les permita identificar el nivel de lectura de los niños en distintos momentos del año escolar, si conocen las reglas para aprender a leer y la sintaxis en forma graduada, que se articule con la práctica frecuente de lectura. Hay que leerles a los niños todos los días y los niños tienen que tener oportunidad de lectura individual diaria, por lo menos durante 15 minutos. El fortalecimiento de las competencias pedagógicas, para que los maestros puedan formar buenos lectores; el aumento en los niveles de exigencia del currículo para definir estándares claros y elevados, que permitan formar lectores sofisticados; y la producción de materiales educativos de calidad, requiere el esfuerzo conjunto y coordinado de diversos grupos, dentro

y fuera de la escuela y la colaboración efectiva en el nivel local y en niveles superiores de administración educativa. Es necesario entender el desarrollo profesional de este tipo de competencias como un proceso de largo plazo, que resulta de la preparación académica, de las experiencias acumuladas a través de los años y de examinar sistemáticamente sus prácticas en el aula. Este proceso de largo plazo incluye oportunidades y experiencias que se planifican sistemáticamente.

Una intervención relativamente sencilla para hacer que los maestros se hagan mejores formadores de lectores. Esto consiste en que, una vez al mes, la maestra que enseña primer grado grabe su clase ella escoge cuál clase y que esta grabación la observen los demás maestros de la escuela y la discutan, quizá con apoyo de un supervisor o la discutan entre sí. Estructurar esta oportunidad en la escuela requiere de recursos que están relativamente al alcance. Ciertamente, estos centros de recursos de aprendizaje, al alcance de muchas escuelas, tienen un potencial importante: el poner a los maestros y a las maestras a conversar sobre qué están haciendo en concreto para lograr objetivos específicos; no ponerlos a discutir sobre qué significa la pedagogía constructivista o la teoría A o B, sino ponerlos a discutir sobre su práctica, en un marco teórico que refleje los fundamentos del currículo en El Salvador. Es importante que en estas tareas de apoyo a la formación de equipos docentes en la escuela, el trabajo de los docentes se centre tanto en cuestiones de técnica pedagógica, de cómo enseñar mejor y con profundidad habilidades fundamentales como la lectoescritura, como también en conversaciones más profundas sobre los valores que debe reflejar la escuela y sobre cómo preparar a los estudiantes para vivir en democracia; mantener esta tensión dialéctica, a la que yo me refería, entre la productividad de la escuela y la adaptabilidad de la escuela.

Es claro que hay que hacer que los niños aprendan a leer, pero podría ser muy tentador, en este contexto de emergencia, decir: “Aquí no se trata de que los maestros descubran nada, sino de lo que se trata de definir estándares, un currículo altamente prescrito y evaluar y poner sanciones alrededor de esto”. Es probable que en el corto plazo esto tuviera efectos notables en el desarrollo de las competencias lectoras, pero no creo que produjera ni lectores entusiasmados por leer ni personas con capacidad de pensar sobre lo que leen, ni ciertamente ciudadanos con las competencias para ser libres y para valorar las libertades de ellos mismos y de los demás. De manera que hay una tensión importante entre lo que significa una propuesta que forme personas con la capacidad de pensar que entiendo yo que es la orientación fundamental del currículo en El Salvador, de la reforma de los últimos diez años, y lo que significa la angustia por lograr resultados, que se traduce en un énfasis más reciente en el desarrollo de estándares, en medir resultados y en buscar mecanismos de control que reduzcan los márgenes de maniobra y de libertad del maestro.

El desarrollo de competencias para el respeto de la legalidad, a la vida de los demás, a las instituciones, requiere atender a tres áreas interrelacionadas: la construcción de ambientes democráticos en la escuela, la inclusión en el currículo de atención a los procesos para el desarrollo de competencias para la convivencia y, finalmente, la atención a la relación de los equipos docentes como comunidades y con administradores

y supervisores. La escuela es una escuela de democracia, pero eso no significa que a ser democrático se aprende en una asignatura en el currículo; se aprende en lo que uno observa que sus profesores hacen, en la manera en que sus profesores se relacionan entre sí. A respetar, a ser solidario con los demás, se aprende con el ejemplo que uno ve en los profesores, en la manera en que los profesores tratan a los padres de familia, en la forma en que los reciben y se relacionan con ellos.

Los grupos de profesores que conversan en las escuelas sobre la forma de mejorar su práctica podrían discutir cosas como las siguientes. ¿Qué significa preparar a los estudiantes para la vida? Eso los obligaría a pensar en qué está pasando fuera, cuáles son las opciones de nuestros egresados. ¿Qué significa ayudarles a desarrollar destrezas que les permitan adquirir la capacidad de pensar por su cuenta? ¿Qué significa desarrollar el aprecio por la libertad y la capacidad de ejercerla responsablemente? ¿Qué significa la capacidad de apreciar la diversidad y las diferencias entre las personas, de desarrollar la capacidad de asociarse con los demás, la capacidad de valorar los derechos fundamentales de todas las personas?

En muchos países de América Latina, las escuelas siguen produciendo no solamente analfabetos funcionales, sino analfabetos cívicos, que no han visto nunca la carta fundamental de los derechos universales del ser humano, nunca la han conversado, que no han aprendido, por ejemplo, lo que significa el respeto, porque nunca los han tratado con respeto, ni en la escuela ni sus padres los han tratado con respeto, ni los maestros se tratan entre sí con respeto, ni los supervisores tratan a los maestros con respeto. ¿Qué significa, entonces, la capacidad de valorar los derechos fundamentales de los demás, la capacidad de vivir saludablemente, de preservar el equilibrio ecológico y qué significa desarrollar capacidades sofisticadas de comunicación?

Con esto quiero decir, simplemente, que aprecio el énfasis de la reforma en El Salvador por entender a las maestras y maestros como seres pensantes y como verdaderos socios que tienen que ser copartícipes en la búsqueda de soluciones a estos enormes desafíos que el país tiene por delante. Que los maestros y maestras no son unos funcionarios de segunda o de tercera, unos subordinados a quienes se les pueden dar instrucciones y un plan que diga: “Usted hace 1, 2 y 3, no chiste”. El lograr ese sistema educativo creo que haría poco por producir ciudadanos que puedan funcionar en el siglo XXI.

Convertir estas sugerencias en programas educativos específicos requerirá un proceso de análisis que identifique claramente cuál es el problema que se intenta resolver y que examine sus causas en forma cuidadosa. A este proceso intenta contribuir este documento, así como los numerosos trabajos de análisis y de investigación que se han realizado en el país en los últimos diez años, para hacer de esta manera evidente lo que es necesario establecer.

Sería necesario que la investigación empírica documente, en primer lugar, de qué manera se enseña a leer en los primeros grados en distintos tipos de escuela en El Salvador, cómo se utilizan los materiales de enseñanza, cuán exigentes son los niveles del currículo de lectoescritura y de otras asignaturas, cuál

es el nivel de vocabulario de niños de distinto origen social, cuántas palabras conocen y utilizan en varias etapas de su desarrollo y qué actividades contribuyen a desarrollarlo y qué efectos están teniendo los programas de apoyo a las escuelas en relación con su foco académico, propiamente. Será posible examinar alternativas como las que he sugerido y como las que se ofrecen en el estudio y estructurar programas de intervención. La conceptualización de estos programas deberá ser examinada rigurosamente en su lógica, contestando preguntas como las siguientes: ¿en qué medida son las condiciones, sobre las que este programa incide, necesarias para lograr los objetivos deseados? No tendría sentido decir “Hagamos un programa que atienda al 10% de las escuelas” y esperar que con él van a reducirse las tasas de repitencia a la mitad. A lo mejor se reducen las tasas de repitencia a la mitad en el 10% de las escuelas donde está el programa, pero hay que articular cuáles son los mecanismos lógicos por los cuales uno piensa que un programa piloto va a tener un impacto de escala.

Antes de estructurar los programas, hay que preguntarse: ¿en qué medida son las condiciones sobre las que incide este programa necesarias para lograr sus objetivos?, ¿en qué medida son suficientes?, ¿en qué medida es razonable esperar que los niveles de recursos propuestos bajo este programa sean suficientes para lograr los efectos deseados? A veces se le pide a los sistemas educativos que saquen agua de las piedras y con intervenciones muy sencillas o muy elementales, necesarias pero no suficientes, se esperan milagros. En la medida en que los estudios que se han llevado a cabo ya contesten estas preguntas, será posible conocer las condiciones de enseñanza y funcionamiento en las escuelas, así como los efectos de diversos tipos de intervención sobre la gestión escolar, sobre la formación de competencias pedagógicas o sobre el currículo y los materiales educativos.

También es posible que haya preguntas sobre la efectividad de estos programas que no han sido contestadas y esto representa una enorme oportunidad para la definición de esta continua agenda de investigación que permita sistematizar y generar conocimientos sobre los efectos del cambio educativo en el país. Por ejemplo, sería posible diseñar estudios experimentales, o cuasi experimentales, que examinaran cuidadosamente la efectividad de distintas maneras de fomentar el desarrollo de vocabulario, la comprensión fonológica, como el estudio en Costa Rica al que me refería hace poco y de los componente lectores y la motivación por la lectura a niveles preescolar y de primeros grados, así como estudiar cuidadosamente los efectos de distintas formas de intervención para desarrollar las competencias fundamentales de lectura y escritura en los primeros grados.

Si esto se logra, si se pudiera lograr en los próximos siete años que en los primeros tres grados los niños se convirtieran en buenos lectores, el resto es práctica y buenos materiales educativos. Si esto no se logra, es muy difícil que el resto tenga ningún efecto, es muy difícil siquiera expandir la secundaria. ¿Con qué la van a expandir si no se gradúan suficientes de la primaria y si los que se gradúan no entienden lo que leen?

Más allá del conocimiento que haya generado la investigación y pueda generar en el futuro sobre los

efectos de distintas intervenciones en las oportunidades de aprendizaje de los niños, ustedes, los que han participado en el diseño y en la gerencia de estos programas de mejoramiento, tienen sin duda conocimiento que está basado en su experiencia directa sobre los efectos posibles de estas intervenciones, sobre sus fortalezas y debilidades. Pero para que esta experiencia individual se traduzca en una buena memoria institucional, será necesario codificarla, hacer público y compartir lo que de momento es conocimiento privado y tácito en la memoria de varias personas. Es la posibilidad de compartir este conocimiento, de convertir este aprendizaje ganado en la gestión de la innovación educativa en el pasado reciente en un auténtico aprendizaje organizacional, lo que justifica un evento como este.

Para terminar, es claro que los años no pasan en vano y para todos ustedes que han trabajado tan arduamente por expandir las oportunidades, es claro cuán rápido pasa el tiempo y cuán insuficientes resultan los recursos y las oportunidades de hacer para todas las cosas que hay que hacer ocuparse de que los niños aprendan es contribuir a hacer el futuro para construir un futuro distinto. Las maestras y los maestros que también hay algunos hacen de esta tarea, la de construir el futuro, su vida, y ellas y ellos y sus estudiantes merecen y necesitan todo el apoyo posible para poder formar lectores que lean con gusto y bien, para formar pensadores libres y amantes de la libertad, para formar ciudadanos participativos y solidarios, para democratizar las competencias que les permitan a empresarios, a trabajadores, a intelectuales y a científicos en este país participar en la creación de oportunidades para expandir las capacidades y libertades en sociedad con otros, más allá de las fronteras de este país. Ahí está el tema de “Maestras, Libertad e Interdependencia”. Muchas gracias.

PRESENTACIÓN

Rafael Guido Béjar, Asesor del Ministerio de Educación.

La mesa redonda se ha titulado “Propuestas para Una Nueva Década de Reforma Educativa en El Salvador”. Se trata de un ejercicio prospectivo en el cual se harán reflexiones acerca del futuro de la educación en El Salvador por los distinguidos y distinguidas panelistas que acompañan esta actividad.

La idea es que cada uno de ellos tenga una participación en la cual expondrán inicialmente las ideas centrales sobre algunos aspectos importantes para el futuro de la educación en el país. Hay cinco aspectos que se creyó eran relevantes para que los invitados dieran sus opiniones y reflexiones. Uno de estos aspectos es sobre la equidad y la oportunidad educativa en el país. El segundo aspecto es sobre las estrategias de financiamiento de la educación. El tercer aspecto es acerca de un problema muy importante, el de la formación docente. El cuarto aspecto es acerca del currículum, la evaluación y los estándares educativos. El quinto aspecto es sobre la descentralización y la autonomía escolar. Cada uno de estos puntos realmente daría para un foro completo.

I. PONENCIAS

1. Sandra de Barraza, Coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo

Primero, mi reconocimiento a todas las instituciones que han organizado esta actividad. Este tema de educación es un tema que a todos debería inspirarnos pasión y además, propuesta.

Yo he recibido la invitación, en la que se nos adjuntó el resumen ejecutivo del estudio que ha realizado un equipo de especialistas. Terminé de revisarlo y pareciera que el tiempo no pasó. Cuando revisé todo el contenido, me pregunté: ¿qué ha pasado durante estos quince años y en manos de quién debería estar el sistema educativo? Yo voy a tratar de responder a las expectativas que nos dieron en la carta. Nos dieron cinco temas para reflexionar, cinco temas para priorizar y cinco temas para hacer sugerencias estratégicas. Yo voy a partir de algunas consideraciones previas.

Primero, del reconocimiento que los directores y directoras y los maestros y maestras son los que hacen la diferencia en una escuela. Esta es buena o mala dependiendo de la planta docente que exista. Segunda consideración, los padres, las madres y los empresarios, que son actores clave en el desarrollo económico y social, deben ser los actores fundamentales y los principales interesados en el tema educativo. Tercero, que antes de incrementar los recursos financieros debería velarse por la eficacia en el uso del gasto público. Es un hecho que el país ha hecho un enorme esfuerzo por incrementar la participación y el

presupuesto de educación en el presupuesto ordinario y también con relación al PIB. Cuarta consideración, que el territorio tiene diferencias que rebasan la tradicional diferencia **rural y metropolitana**. Creo que no podemos seguir trabajando con esos mismos parámetros, porque eso no refleja la complejidad de la realidad territorial. La otra consideración es que los estándares de calidad a los que deberíamos aspirar están en relación con los colegios privados bilingües.

En la medida en que nosotros aseguremos que todos los salvadoreños que están en el sistema educativo tienen un rendimiento comparativamente similar al de un colegio privado bilingüe, vamos a estar menos intranquilos. Otra consideración es que la globalización económica nos obliga a reconocer la gran debilidad y la deficiencia que tenemos en el desarrollo y la investigación tecnológica. Va a ser imposible articularse al mundo si el país no hace un esfuerzo enorme y sostenido en esta temática. Y esto tiene que ver con la oferta de educación superior, tanto en su modalidad universitaria como en la modalidad tecnológica. Y, por último, que el CAFTA, que ciertamente esperamos se suscriba a finales de este año, nos obliga a aspirar a una mínima escolaridad de doce grados. Difícilmente podremos aprovechar las oportunidades de la apertura de un tratado de libre comercio con la economía más grande del mundo con una escolaridad como la que refleja el informe que tienen ustedes en sus manos.

Sobre esta base, parto de reconocer que el territorio, además de tener área urbana rural y metropolitana, tiene regiones, las cuales son muy diferentes, regiones que tienen recursos, regiones que tienen riesgos, regiones que tienen apuestas y debilidades.

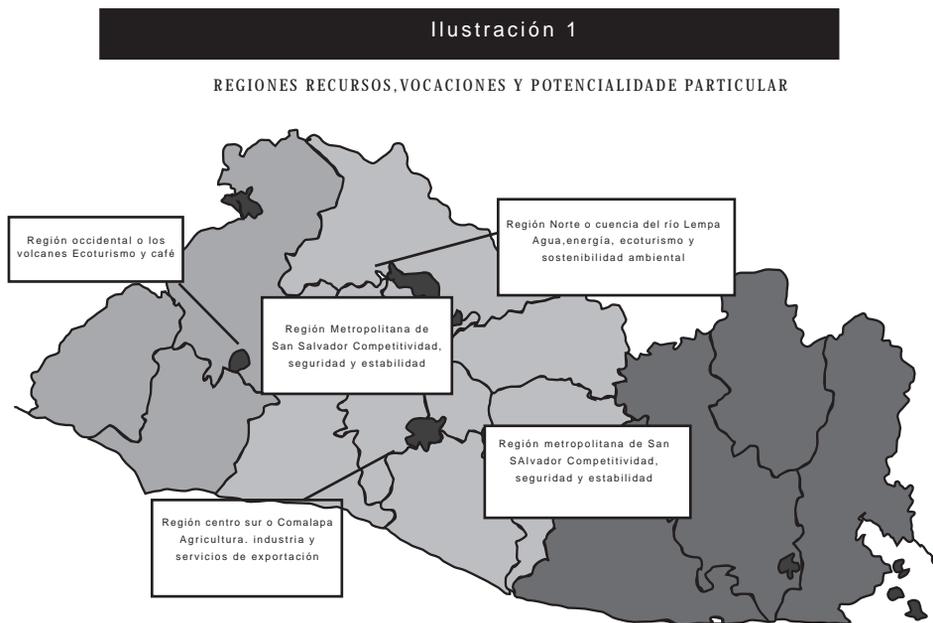
En el esfuerzo que hemos hecho de construir un Plan de Nación, nosotros hemos establecido cinco grandes regiones. Cada una de las regiones tiene, obviamente, área urbana y rural y tiene apuestas particulares. Pero no es posible comparar a los niños del área rural de Chalatenango o del norte de Morazán con los chicos del área rural de la región metropolitana, pues también tenemos área rural en este sector. No es lo mismo. Entonces, el primer gran aporte que nosotros deberíamos dejar en este esfuerzo de pensar la educación para los próximos cinco años es cómo debemos ver el territorio y sobre qué base deberíamos monitorear. En el informe también hay sugerencias sobre esto.

Nos dieron cinco temas. Yo me permití preguntarme si esos eran los temas que deberíamos tener. Parto de que el tema del financiamiento hay que considerarlo. Parto de que el tema de la descentralización hay que considerarlo. Parto de que hay que vincular la descentralización con el ordenamiento territorial. Introduzco el tema de investigación, innovación y desarrollo tecnológico y también asumo que debemos trabajar con el tema de formación y administración docente. Entonces, estos son los aspectos y este es el ordenamiento que nos pidieron. El tema del financiamiento, el tema de descentralización administrativa con enfoque territorial, investigación y desarrollo tecnológico y, por último, formación y administración docente.

Como ustedes pueden ver, con relación a la invitación, he replanteado el alcance de algunos de los temas.

¿Por qué el tema del financiamiento? Yo parto de que el primer gran esfuerzo que debemos hacer es buscar la eficacia en el uso de recursos y posteriormente, un incremento sostenido hasta lograr que el sector educativo tenga una participación significativa con relación al PIB. ¿Y qué significa esto? Evaluar y reestructurar lo que se tiene, usarlo inteligente y estratégicamente y además, hacer converger todos los recursos disponibles en el sector educación hacia objetivos nacionales.

La segunda propuesta es que se asignen recursos sobre prioridades territoriales y nacionales. Nuestro trabajo ha estado basado sobre cinco regiones con vocaciones particulares (Ilustración 1). Hay que articular los recursos de otros actores en las regiones y microrregiones hacia el sector educativo, hay muchísimo recurso institucional disperso y por último, habrá que hacer un esfuerzo por asegurar que se tienen becas para la competitividad y la articulación del recurso humano internamente y hacia el mundo.



¿Por qué he planteado el tema del financiamiento? En el documento que nos anexaron a la invitación, señala que: “No hay duda de que una magnitud muy grande de recursos se desperdicia. El 60.8% del presupuesto de educación básica se dedica a atender repitentes”. El análisis que se ha hecho en ese informe sobre el tema de financiamiento de la educación básica debe alertarnos a todos en función del esfuerzo que debemos hacer por asegurar la eficacia en el uso de recursos.

El siguiente tema es el de descentralización administrativa con enfoque territorial. Lo que sugiero es que

en esta década hay que hacer un enorme esfuerzo por revisar y modernizar el marco jurídico. ¿Por qué requerimos esto? Hay que dinamizar a los actores tradicionales y hay que incorporar a otros actores regionales estratégicos. Esto significa repensar el papel de los directores y directoras y los maestros y maestras, incorporar asociaciones privadas en este esfuerzo y pensar en el trabajo de los gobiernos locales en función de la educación.

El segundo tema es la redefinición de estructuras de seguimiento, control y evaluación. Difícilmente podemos tener una educación de calidad si no aseguramos que participen instituciones ajenas al sector formal del Ministerio de Educación. La última estrategia es que aseguremos que la gente se apropie del tema educativo.

Nadie niega que la educación es prioritaria, pero muy pocos hacemos evidente el compromiso y la apropiación de esa temática para el desarrollo nacional. Hay que asegurar que a los padres, a las madres y a los empresarios que dicen estar conscientes de la prioridad que tiene el sector educativo, se les haga evidente ese compromiso. Sobre todo cuando uno revisa los indicadores de diagnóstico que han pasado. Que los niños tengan una hora o dos horas diarias de enseñanza efectiva debe asustar a todo padre de familia. Eso se logró determinar en el diagnóstico que ustedes tienen en sus manos. El mensaje que hay en ese capítulo es que con una o dos horas diarias de enseñanza efectiva, ¿qué podemos esperar con la formación de los recursos humanos?

El tercero es el tema de investigación y desarrollo tecnológico. No creo que el país pueda ser competitivo sin abordar este tema. Las sugerencias son: hay que asegurar que se estimulan iniciativas territoriales en los centros de educación superior. Ciertamente, hay mucha agenda importantísima a desarrollar y tenemos una base institucional importante. Hay que crear un fondo territorial descentralizado para financiar iniciativas de investigación y desarrollo tecnológico. Obviamente, estos fondos deben permitir que la oferta de educación superior mejore su calidad y pertinencia. Y, por último, que haya un esfuerzo por un intercambio y desarrollo sostenido de recursos humanos para que se apropien de nuevas lecciones.

Ciertamente, en el tema de fondo de desarrollo tecnológico hay que articular el sector privado. Este debe ser el motor y el beneficiario de muchos aportes, sin ignorar que la cooperación internacional tiene un papel fundamental en esto.

Por último, el tema de formación y administración docente. Yo creo que el país ya ha hecho suficientes esfuerzos para orientar recursos a la formación. Hay que cambiar el estilo de administración de los recursos humanos. Solo seguimos invirtiendo gran cantidad de recursos en la formación, hay muchísimos proyectos de cooperación que hemos tenido en los últimos veinte años, difícilmente vamos a poder tener un cambio significativo en la calidad.

Es fundamental cambiar el marco jurídico, generando consensos, concertaciones sobre la orientación que esto significa. Las propuestas acá son: hay que generar capacidad, disposición y compromiso del educador. Para eso debo tener la educación formal de la mejor calidad y, además, control de resultados. Qué bueno que hemos acreditado las universidades, pero hay que concentrar esfuerzos en ese tema. Hay que seleccionar y contratar a los mejores maestros, no a los antiguos. Esto significa cambiar el sistema de contratación. Tercero, hay que evaluar el desempeño. Cuarto, hay que generar responsabilidad individual en la actualización. No veo por qué el Ministerio deba pagar millonarios recursos para mantener actualizados a los docentes. Y, por último, hay que asegurar que se tienen responsabilidades individuales y, además, que el MINED tiene incentivos, recompensas para la actualización.

Y la otra sugerencia es el control ciudadano sobre el desempeño. Hemos hablado de la organización comunal. Hay ACES, organizaciones en las escuelas básicas, organizaciones en la educación media; sin embargo, la injerencia que tienen es mínima. Hay que asegurar que hay controles. Y, por último, hay que tener concertaciones jurídicas y administrativas para asegurar que en el aula estén los mejores y más competitivos maestros y maestras.

2. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador

Agradezco a los organizadores por invitarme a exponer algunas ideas sobre este tema con ustedes. Como dijo Sandra, la invitación fue un poco difícil. Había cinco grandes campos sobre los que se nos invitaba a determinar cuáles serían nuestras prioridades si tuviéramos que estar coordinando o diseñando un nuevo plan decenal de educación. Mi respuesta se enfocó en tres áreas: equidad y oportunidad educativa, evaluación y estándares educativos, y descentralización y autonomía escolar.

La razón fundamental para esta selección de campos radica en una idea firmemente arraigada: que si la inversión de capital humano va efectivamente a contribuir al desarrollo de este país, al mejorar las capacidades productivas y proactivas de la sociedad y de las familias, únicamente lo puede hacer si logra reducir la desigualdad en la distribución de la formación de capital humano. Debe garantizar, en segundo lugar, la calidad de la escolaridad acumulada, que es el mejor indicador para medir la calidad del capital humano de un país. Y, tercero, debe promover un adecuado contexto para generar y enriquecer la primordial relación entre el alumno y el maestro. Bajo esta idea, creo que los campos seleccionados se refuerzan mutuamente.

Para promover una educación pertinente en la cual se pueda garantizar que en la sociedad del conocimiento que está emergiendo no se reproduzca, de manera grave, la exclusión vinculada a un creciente manejo de información y a la posibilidad, también real, de que en ese manejo muchos no puedan ni acceder o muchos no puedan manejarla.

Un trabajo de Fernando Reimers, que creo que fue desarrollado aquí en el Salvador en 1999 sobre Reforma Educativa, señalaba cinco grandes niveles secuenciales de igualdad de oportunidad a los que deberían aspirar los sistemas y las sociedades. El primer nivel era la oportunidad de ingresar al primer grado, que es el nivel de acceso al sistema educativo. El segundo nivel era la oportunidad de aprender en el primer grado lo suficiente para completarlo y permanecer en el sistema. El tercer nivel era la oportunidad de completar un nivel educativo básico, primaria (él le llamaba ciclos educativos, pero nosotros tenemos primer, segundo y tercer ciclo). El cuarto nivel de oportunidad de igualdad era la oportunidad de tener conocimientos y habilidades comparables a las de los demás graduados del mismo nivel. Y, finalmente, había un quinto nivel para reducir las desigualdades sociales que era el tener la oportunidad de que lo aprendido en ese transcurrir por el sistema educativo sirviera para tener más opciones en la vida.

De acuerdo con las exposiciones de la mañana, el primer nivel de oportunidad se está cumpliendo, aunque no con la eficiencia deseada. La tasa de inasistencia de la población de siete años de edad es para 2002 de 11%, la tasa de sobreedad es de 11% para el mismo primer grado y la tasa bruta de matrícula es de 126% para el primer ciclo. Eso nos dice que se está pudiendo entrar al sistema y que el problema es cómo universalizar que todo el que entra tenga oportunidad de entrar y pueda permanecer en el sistema.

Sobre el segundo nivel de oportunidad que nos mencionaba Fernando Reimers, de aprender suficiente en el primer grado y en el primer ciclo, diría yo, no hay datos claros, pero las mejoras logradas en las extensiones de programas de alimentación escolar, la reducción de la tasa de desnutrición global del país para la población menor de cinco años y el aumento de la oferta escolar, todas reseñadas en el Informe de Desarrollo Humano 2003, indicarían que los esfuerzos en esta línea están avanzando. Pero ahí empezamos a estar mal. La tasa bruta de matrícula de primer ciclo pasa de 126% a 92% en el segundo ciclo, a 74% en el tercer ciclo y a 40% en media. Por lo tanto, estamos viendo reducciones brutales. El Informe de Desarrollo Humano nos habla de que por cada grado en el área rural se desciende 31% en la matrícula anterior. Se pasa un primer 31%, disminuye al segundo 31% y, así, secuencialmente. Una disminución que es bastante más baja en el área urbana. Además, yo pedí a la Dirección de Evaluación la tasa de supervivencia en tercer grado y esta alcanza hasta el 70% (o sea, los que entraron en primer grado y ahora están en tercero, de la cohorte de primer grado).

Significa que, en principio, de acuerdo con lo que la UNESCO nos pide a los cuatro o cinco años, al menos en el sistema, no se está logrando para los que entran. Por lo tanto, no estamos logrando una alfabetización funcional, no estamos logrando que haya una capacidad de lectura y escritura básica.

En relación con el cuarto nivel de oportunidad, que aprendamos lo mismo con igual calidad, las pocas pruebas de logro realizadas indican que el país está muy mal en esto. En todos los ciclos, los niveles de logro son ligeramente superiores al límite inferior de la escala que determina el logro intermedio, lo cual nos dice que en materia de lenguaje, por ejemplo, apenas se está logrando capacidad para lectura inferencial y no para lectura comprensiva analítica. Por lo tanto, los niveles de abstracción, síntesis y creatividad

en lenguaje no se están logrando. Pero esos promedios nos están escondiendo enormes desigualdades entre el sector público y el sector privado y, fundamentalmente, entre el sector público y el sector privado-religioso o sector privado-bilingüe.

Para la última PAES (2001), hubo notas diferenciadas. El promedio nacional fue de 5.4; el del sector público, 5.2; el del privado, 5.6, y el de los 20 establecimientos de más alto rendimiento, 7.0. La brutal diferencia se marca ahí. Pero más importante que esto es que el estudio de factores asociados al rendimiento de los estudiantes que se sometieron a la PAES de ese año indicaba que analizados los subconjuntos de alumnos por tipo de establecimiento, los centros públicos aportaban menos del 5% a la varianza de nota, lo cual indica que los centros públicos, a diferencia de los privados religiosos que aportaban hasta 30%, tienen una gran, peligrosa, igualdad alrededor de la mediocridad del logro. No se está haciendo nada por compensar las desigualdades con que entran los alumnos.

En el quinto nivel, oportunidad de establecer no discriminación sociolaboral, quisiera señalar que la exposición del Foro señalado anteriormente mostró que se va mejorando y que la discriminación no está directamente en el mercado laboral. Puedo decir que todavía se tiene algún nivel de confianza hacia un estudio en el cual no se discrimina que el alumno por venir de un establecimiento público no está bien capacitado. Un indicador sería que en una encuesta, en 2000, el 33% de los empresarios estuvo de acuerdo con la idea de que venir de una institución pública era 'bajo nivel' y el 44% estuvo en desacuerdo. Entonces, me enfocaría, rápidamente, a consolidar el sistema nacional de evaluación de la calidad de educación. Sobre todo a consolidarlo y a integrarlo con la estructura organizacional del Ministerio de Educación.

Por mi experiencia, sé que la mayoría de las instancias administrativas del Ministerio no son grandes demandantes, no son grandes usuarias de la información que se produce a través de la evaluación. Hemos estado acostumbrados a pilotear el avión a ciegas. Se nos ha puesto el radar y no lo sabemos utilizar. No estamos integrados. El sistema nacional de evaluación es básico para generar la política educativa y de esta manera convertirnos en usuarios. El segundo punto es que el sistema de evaluación es fundamental para crear la autonomía escolar. La autonomía escolar debe crearse, pero debe ser regulada. El ejemplo del cambio de las cuotas voluntarias a cuotas obligatorias es claro, pero el ejemplo del sistema escolar autónomo, el director líder, etc., necesita retroalimentación del sistema y necesita que la descentralización pueda ser suficiente.

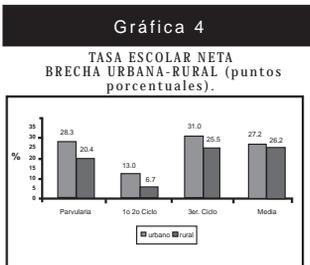
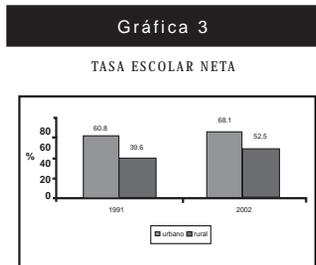
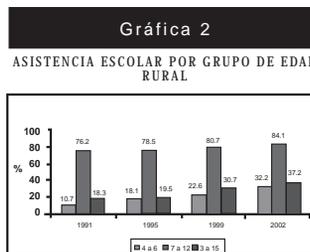
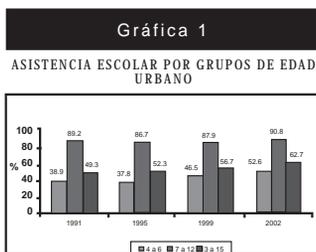
Finalmente, apostaría por fortalecer el movimiento alrededor de las escuelas efectivas que significa la Escuela Diez. Otro programa nuevo, incipiente, que nos va a mostrar que puede cambiarse la cultura del centro escolar, que es donde se debe apostar ahora: por una cultura de evaluación y por una cultura enfocada en el rendimiento educativo.

3. Evelyn Jacir de Lovo, Comisionada Presidencial para el Área Social

Primero, y quizá porque en este momento se está terminando una administración y pensándose en qué es lo que viene, en estas valoraciones es importante recordar de dónde venimos, el punto de partida, valorar cuál es el progreso realizado, dimensionando ese progreso frente a nosotros mismos, frente a otros países en metas o en condiciones similares, para tener claro, entonces, cuál es el desafío. Porque si no, podemos llegar a visiones muy pesimistas cuando se ve la brecha y se dice: nos hace falta tanto, que la verdad ni vale la pena seguirse esforzando o lo que hemos hecho no ha valido la pena. A veces, también hay discursos muy triunfalistas que piensan que todo ya está hecho y que hay muy poco de meta. De manera que quiero decir mi conclusión, después de hacer un balance: lo que hemos logrado en estos diez años de reforma educativa es haber construido, un nuevo sistema educativo. No quiero decir reconstruir, porque no fue reconstruirlo como estaba antes, sino tratar de montar las estructuras básicas de lo que puede ser el sistema educativo después de los Acuerdos de Paz, después de esa era, ese tiempo de conflicto y de destrucción total.

Yo fui más obediente que los que me antecedieron, y me pregunté sobre esos cinco temas. Porque esos son a los que se ha llegado con las conclusiones del estudio que se ha hecho y, entonces, queremos que ahí se enfoquen las áreas. Pues eso fue lo que hice yo muy obedientemente.

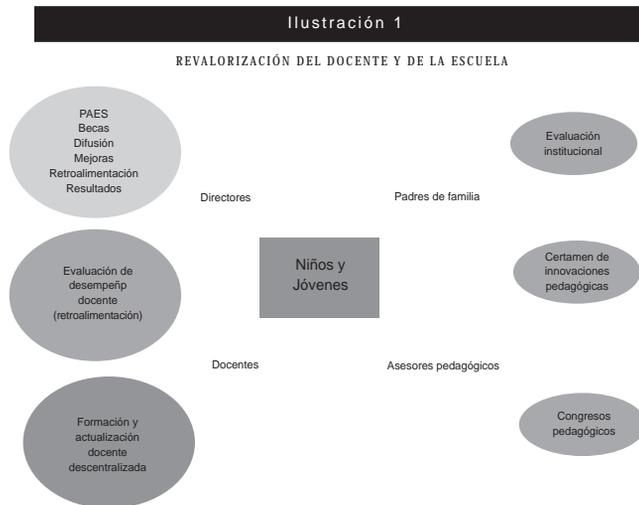
Rápidamente, en materia de equidad y oportunidades educativas, es claro que hemos aumentado cobertura y, principalmente, para el área de parvularia y tercer ciclo, que son los que más crecen y en los que hemos concentrado esfuerzos en el área rural. Eso se evidencia cuando vemos las brechas, la diferencia entre la cobertura del área urbana y la del área rural, vemos que la brecha disminuye en todos los ciclos (Gráficas 1, 2, 3 y 4).



Los que más disminuyen, pues, son parvularia y tercer ciclo. Por eso le reclamaba a Fernando eso de que hay más inequidad, yo lo pongo en cuestión. Lo voy a investigar y vamos a ver qué sale. Le decía que el énfasis ha estado en ampliar coberturas, principalmente con la expansión del programa EDUCO, también en el área rural y que, por lo tanto, ese dato no me cuadraba. Y que para cerciorarse de que es cierta esa afirmación tienen que separar matrícula pública de privada, porque lo que es cierto es que todos hemos valorado más la educación inicial y parvularia, y que la incorporación creciente de la mujer en el trabajo hace que los niños ya no vayan a la escuela a los seis años, sino que cada vez más se les vayan mandando casi desde los dos años para graduarse de parvularia a los seis años. Entonces puede ser que lo que haya crecido es la parvularia privada y que por eso al dividirse en pública y privada aparezca más inequitativo. Pero como digo, es un reto que tenemos que investigar porque no está desagregado el dato para ver si, efectivamente, hemos sido más inequitativos.

Creo que en equidad y oportunidades educativas es necesario aportarle más en términos de financiamiento y no necesariamente del sector gobierno. También el sector privado, a través del INSAFORP podría apoyar la educación técnica, porque es limitada por sus altos costos y por los bajos financiamientos del sector público. Creo que ahí hay que hacer un esfuerzo. Es necesario avanzar en la homologación de competencias y en la armonización curricular para flexibilizar más el sistema.

El tercero era el desarrollo educativo centrado en el aula (Ilustración 1).



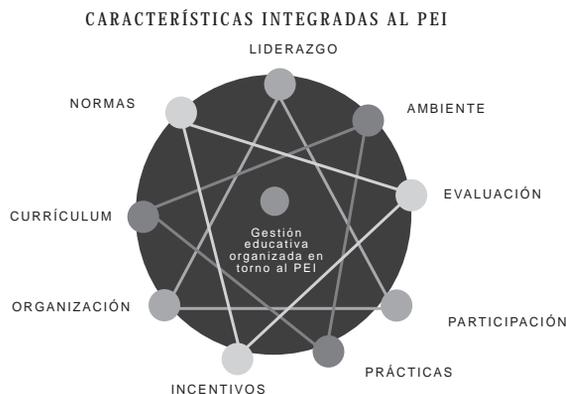
Aquí hay que enfatizar lo que tenemos que lograr: ¿qué hemos logrado en materia de calidad? Algo que parece sencillo, pero que es un gran esfuerzo: hacer conciencia y compartir el valor de la excelencia. Que no dé lo mismo ser bueno, malo o regular; que el estudiante, que el padre de familia, que el maestro comiencen a estar pendientes de los resultados de su escuela, de la PAES, de sus niños. Por ahí comienza

la motivación para que el efecto de transformación, centrada en el aula que estamos pretendiendo, tenga éxito.

Por eso, y quizás esta tesis es importante, cuando uno ve los resultados de calidad dice: miren, todas las medidas no han logrado los resultados esperados. Mentiras, digo yo, porque lo que se busca no es calidad. Por eso es políticamente poco viable invertir en calidad, porque no tiene resultados a corto plazo. En cobertura sí se puede mostrar, pero en calidad no, porque para tener resultados tienen que pasar muchos años. Lo que demuestran las pruebas de logros es que los cambios exclusivos y puntuales, de aspectos incluso tan centrales como los contenidos curriculares que comenzamos allá por 1992 con el programa SABE, no producen cambios sustantivos en calidad de educación. Es necesario establecer un sistema nacional de calidad con dispositivos e incentivos que permanentemente deben ser monitoreados y revisados para lograr apalancar un proceso de mejora continua. Lo que hemos logrado hasta ahora es apenas montar ese sistema nacional de calidad, todavía endeble, y requiere, para tener resultados, continuar retroalimentándolo y obviamente, mejorándolo y fortaleciéndolo.

Es importante fortalecer esa cultura de evaluación y mejora continua que está en buena medida centrándose en el aula, en la escuela, en los niños y los jóvenes con la participación de los distintos actores y con los apoyos en términos de condiciones, de formación docente, de incentivos para el buen desempeño de alumnos y maestros; así es como vamos a transformar la escuela. En este sentido, Escuela Diez (Ilustración 2), es un factor fundamental y que debería expandirse y evolucionar hasta convertirse en un sistema de certificación de calidad. Que ahí yo sé que va a venir Agustín -porque ya lo escuché hace una semana- a botar un poco el tema de los estándares y cuyo énfasis también entiendo, pero en este tema-lo importante de la evaluación de los aprendizajes en general- es que si queremos mejorar calidad, debemos tener sistemas de monitoreo y evaluación, que a veces resultan muy complejos si queremos evaluarlo todo. Por algo hay que comenzar y hay que irlos mejorando. Ya adelanté algo de la crítica. El programa de jóvenes talentos es otro elemento muy importante que debe ayudarnos a retroalimentar nuestro proceso de enseñanza-aprendizaje.

Ilustración 2



El cuarto tema es el de la descentralización y autonomía escolar. Aquí, lograr una amplia y organizada participación de los padres de familia, de los docentes y de los alumnos contribuye a mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje; pero, principalmente, forja ciudadanos de deberes y derechos. Esto es fundamental, porque quizás la escuela es un lugar privilegiado para enseñar a vivir en democracia, más para nosotros que somos un país -hay que decirlo francamente-con poca tradición democrática.

El tema de la participación, aparte de sus logros en calidad de la educación, tiene un resultado en la calidad del ciudadano que estamos forjando y, por tanto, debe de fortalecerse. Si se ha avanzado, lo vemos con el dato de transferencias -que me imagino que el ministro ha planteado ahora-: se ha pasado de niveles de cinco millones de dólares de transferencias hacia los centros educativos a 30 millones de dólares; pero no solo es que ejecuten más recursos, sino que logren un involucramiento de los actores locales, de la comunidad escolar propiamente y también de los actores locales, municipales, que están ahí en su pueblo o en su ciudad.

Por último, sobre el tema de financiamiento quisiera decir dos ideas básicas: aspirar a aumentar el presupuesto, los recursos públicos, por lo menos a 4.5% del PIB, quizás un FOVIAL en educación, un mayor involucramiento del sector privado pueden apoyar más y, por último, algo más interno en términos de remuneraciones y demás, como EDUCO. Si no le damos incentivos, puede tener problemas para mantenerse en el tiempo. En relación con el tema de los maestros, tiene que haber una compensación para maestros rurales. Es importante crear no solamente equiparación, sino incentivos para que el programa EDUCO se vaya robusteciendo. Estas becas de que hablaba para la educación técnica podrían darse reformando la ley de INSAFORP.

Yo me quedaría aquí diciéndoles que, si bien es cierto nos hace falta muchísimo más de lo que hemos hecho, creo que lo más importante es que vamos en la línea correcta, que hemos avanzado, que ha habido política de Estado y que tiene que seguir habiendo construcción atendiendo nuevos retos sobre la base de lo ya construido.

4. Joaquín Samayoa, Director de Investigación y Desarrollo Educativo de FEPADE

Mi número uno, sin lugar a dudas, es el problema de la equidad, y por una razón muy sencilla: los problemas de la educación hay que verlos desde afuera, desde la sociedad y así hay que ver las soluciones también. Y, en nuestro país, estamos ante problemas sociales muy serios que resultan de la acumulación de problemas. Yo creo -y hay que reconocerlo- que el Ministerio de Educación en los últimos quince años ha hecho esfuerzos muy importantes y significativos para avanzar en una buena cantidad de problemas, pero es que el problema de la equidad lo venimos arrastrando de décadas, es un problema histórico y es un problema social. En realidad, el sistema educativo es menos inequitativo de lo que lo es la sociedad. No quiere decir que no haya todavía muchas cosas por hacer, pero yo insisto en que el problema debe tratarse como problema multisectorial y no únicamente como asunto del sector educación.

La segunda razón es que, para mí, la equidad no es solo un imperativo moral, no es sólo un asunto de justicia -que lo es-, sino que, a fin de cuentas, es un imperativo de orden práctico para la armonía social y el desarrollo económico de país. Todo esto que estamos viendo, que no se puede tener una campaña electoral sin que en los pueblos se peleen los activistas de los partidos, que tengamos que pasar nueve meses para resolver un conflicto de médicos en el Seguro Social, que tengamos por cualquier cosa que salir a la calle a insultarnos, está delatando que aquí hay grandes niveles de conflictividad e incapacidad para manejar esos niveles de conflictividad. Y en buena medida son atribuibles a décadas pasadas de abandono de la educación. Hay que recordar que, no importa cuánto un estudiante aprenda de matemática o de ciencias en la escuela, el sólo paso por la escuela es importantísimo, es el factor de socialización que luego posibilita la convivencia social. Y tengamos en cuenta que, dada la desintegración familiar en el país, para muchísimos niños si no es la escuela no es nadie quien va a hacer eso por ellos. Por eso, para mí, la equidad es la prioridad número uno.

Dicho esto, hay que entender una cosa. Que en el problema de la equidad la solución no está sólo del lado de la oferta, sino que también debe plantearse del lado de la demanda. En todos los países que quieran avanzar y cumplir metas de universalización de educación básica llega un momento en el que topan porque la situación de extrema pobreza hace sumamente difícil aprovechar oportunidades educativas, aunque existan. Y si no entendemos eso, no vamos a poder avanzar en la solución de estos problemas. Entonces, es importante estimular, viabilizar y apoyar también por el lado de la demanda y no sólo por el lado de la oferta de servicios.

Mi segunda prioridad es la descentralización, pero entendida no como una multiplicación de instancias intermedias. También hay una razón fundamental en esto y es que la lógica del centralismo invariablemente tiende a fomentar la pasividad y a frenar el potencial de las comunidades escolares. Mientras no avancemos sustancialmente en una descentralización, entendida como procesos progresivos de autonomía escolar, difícilmente vamos a saber siquiera el potencial que tenemos. Yo siempre defiendo a maestros y a directores -a los que algunas gentes critican injustamente-, porque he encontrado en el sector público personas excepcionalmente competentes y excepcionalmente dedicadas, pero muchas veces es el mismo sistema el que les crea cortapisas. Y esto hay que decirlo bien claro, con nombre y apellido, hay una ley en El Salvador que debe cambiar, es la Ley de la Carrera Docente. Si esa ley no cambia, la autonomía no es posible. Porque no podemos exigir responsabilidades a los maestros y a los directores con las formas de contratación que existen. Y si los directores no pueden ser responsables de los resultados de aprendizaje es mentira que haya autonomía en una escuela. Mientras no haya cambios importantes en los marcos jurídicos no podremos avanzar.

Finalmente, la razón más de peso para caminar por el lado de la autonomía son los abundantes ejemplos de centros educativos con buenos resultados sin intervención constante del Ministerio de Educación. Entiéndaseme. Yo creo que este país ha tenido el privilegio de tener Ministros y Ministras excepcionalmente buenos. Los actuales y los anteriores. Con equipos de trabajo excepcionalmente buenos. Pero el problema

está en un sistema concebido de tal manera que se vuelve inmanejable, no importa qué tan estrellas sean los Ministros.

Tercer punto. Yo no lo pongo como formación docente, porque si hay un problema mal diagnosticado es el del desempeño bajo de los maestros. Yo insisto en que la causa única no es la falta de formación o la mala formación, ni es la causa principal tampoco. Aquí está haciendo falta avanzar para hilar cabos y crear una política integral de desarrollo profesional de los docentes que tenga cinco pilares: motivación, formación, evaluación del desempeño, exigencia y finalmente apoyo, en lo cual se ha trabajado bastante en los últimos años con los asesores pedagógicos y otras acciones que se han implementado.

Muchos maestros no siguen superándose, teniendo la capacidad como adultos de llenar las deficiencias que tienen, pero no lo hacen por falta de motivación. El maestro motivado, si tenía una deficiencia de formación, él solo la puede complementar y de hecho lo hace. Al maestro que no está motivado, le pueden dar un millón de capacitaciones, que no van a cambiar nada su desempeño. Creo que el gremio magisterial debe comprometerse en este proceso, no es que el Gobierno va a crear una política para desarrollar a los maestros, es responsabilidad del gremio. Es una política que debe hacerse participativamente, con mente abierta de parte del gremio y con mentalidad de futuro propositiva, porque el gremio está demasiado anclado defensivamente en problemas y amenazas del pasado y no está viendo lo que viene.

Cuarto punto. Estrategia de financiamiento. Sólo voy a decir una cosa aquí: para mí, la principal estrategia de financiamiento es la racionalización del gasto. Yo creo que todavía, como está estructurado el sistema educativo, demasiada porción de cada dólar se gasta en administración del sistema. Entonces, tenemos que buscar la forma para que mucho más del dinero disponible compre más y mejor educación. Y lo voy a dejar ahí. Hay alternativas de financiamiento, pero si no hacemos esto, yo ni siquiera pediría que den más dinero a la educación mientras no sepamos cómo gastarlo bien.

Y, finalmente, pasamos a la quinta. Mi última prioridad es el currículum, por una razón sencilla. Creo que tenemos un muy buen currículum, pero que estamos muy lejos de sacarle el provecho que podríamos. En lo que sí ha fallado el ministerio es que se ha quedado muy corto en divulgar, en dar a conocer y en asegurarse que el maestro comprende y sabe usar ese instrumento que tiene, que no sólo le permite, sino que le exige hacer todas las adaptaciones a las circunstancias, a los espacios temporales y a los propósitos particulares de un centro educativo.

Como me acabé el tiempo, no voy a la última lámina donde iba a proponer las medidas de acción, pero tal vez en la discusión más adelante hay oportunidad de referirse a ellas.

- Incremento sustancial de inversión educativa en las zonas rurales.
- Subsidios educativos a familias en situación de extrema pobreza.
- Incentivos atractivos a maestros eficaces en zonas rurales y urbano-marginales.
- Evaluación, ampliación y fortalecimiento de EDUCO.
- Reformas al marco jurídico para impulsar la descentralización y la autonomía escolar.
- Construcción de consensos para replantear el rol del Estado y reducir la burocracia estatal.
- Diseño participativo de política integral para el desarrollo profesional del magisterio.
- Elaboración y administración del presupuesto en función de planes institucionales.

5. Agustín Fernández, Jefe del Departamento de Educación de la UCA

Siempre es un placer dirigirse a una concurrencia tan selecta y, sobre todo, poder externar las ideas en las que uno cree y aquello que quisiera hacer vida.

Quiero partir de dos afirmaciones. Una es que una reforma educativa que no transforma el aula no reforma nada. Creo que la reforma educativa tiene que llegar al aula. Ha llegado, pero la pregunta es con qué nivel y en qué grado se han efectuado los cambios que se habían propuesto. Se requieren cambios profundos e integrales. El Dr. Reimers decía hoy en la mañana: no más de lo mismo, ni simple mejora de lo existente. Hay que comenzar a pensar en cosas nuevas, hay que pensar en cambios. Por ejemplo, nos acaban de decir: hay que cambiar la Ley de la Carrera Docente y hay que cambiar otros aspectos que están impidiendo un enfoque nuevo a la educación. Esperamos que estos diez años que vienen sean de profundización y que lleven, precisamente, a estos cambios que todos esperamos.

Para mí, la primera política que hay que profundizar es la calidad educativa, pero asociada a la formación docente. Tal vez por trabajar mucho en formación docente es lo que más valoro. En segundo, lugar la descentralización de la autonomía escolar; la equidad y la oportunidad educativa la pongo en tercer lugar. El currículum y la evaluación, con una explicación que luego daré, los pongo en cuarto lugar y el financiamiento lo dejo para el final. Estoy al contrario de algunas posiciones que me han precedido.

¿Cuál es la justificación? Se la doy de una manera breve. Creo que hay que partir de la calidad educativa generada y construida por el docente como capacidad instalada para producir el cambio. Sin un docente preparado, creo que es imposible el cambio. Sin éste, la descentralización y la autonomía escolar son una falacia. Querer dar una autonomía a la escuela sin personal preparado para llevar a cabo esta autonomía puede ser un gran peligro. Sin una verdadera autonomía escolar serán difíciles la equidad y las oportunidades educativas para todos, especialmente a largo plazo. Creo que la autonomía escolar potenciará la transformación curricular desde las necesidades de los alumnos y dará sentido a los nuevos procesos de evaluación educativa. Creo en el requerimiento financiero-es de todos sabido que es necesario-, pero como un facilitador, no como un condicionante, según mi punto de vista.

¿Cuáles son las propuestas que yo formulo? En primer lugar, la calidad educativa debe ser la propuesta básica por la que debe apostar el Ministerio de Educación y todo el país en esta década, pero siempre

asociada a la formación docente. Sandra dijo al inicio que la diferencia la marcan los maestros, así empezó su exposición y yo estoy de acuerdo con ella. Creo que sin un maestro formado y, como decía Joaquín, motivado, difícilmente podemos hacer algo en las aulas.

Sabemos que la formación inicial y en servicio del docente es deficiente. No porque los resultados de la ECAP nos den que están mal, porque todos sabemos que este es un instrumento y que nos está dando un simple indicador de parte de esa formación del docente y que hay otros más importantes que, posiblemente, no tenemos en cuenta en este tipo de prueba. Pero sabemos que hay deficiencias en la formación inicial del docente y que hay que reparar. En una investigación -que si mal no recuerdo la comentó el Dr. Reimers en el último Congreso Educativo Interamericano en Lima- les preguntaban a los niños qué harían ellos para mejorar el aula y muchos de ellos contestaron que cambiarían al maestro. Hoy en la mañana comentaba con alguien que está preparando su tesis sobre educación y parece que le hacen la misma observación. Hay algo que hacer, entonces, con la figura del maestro. Creo que las reformas educativas se hacen en las aulas, lo sabemos perfectamente todos. Pero para hacer estas reformas hay que tener una profunda motivación y hay que poseer una mística, una actitud propositiva. Yo creo que los maestros tienen suficiente preparación técnica. Creo que ahí no está el problema. Creo que saben lo que tienen que hacer. Y casi creo que también saben cómo lo deben hacer. El problema, para mí, es un problema de mística, de motivación, de actitudes y de valores.

Creo que el docente es el factor principal que puede incidir en el aprendizaje de los alumnos y, por lo tanto, debemos focalizar nuestra futura atención en él. La profesionalización del docente es fundamental y es una tarea importante. Hay que liberarlo del proletariado laboral en que en este momento está. Es imposible tener buenos maestros trabajando dos o tres turnos. Hay que dignificar la profesión del maestro, lo cual implica, necesariamente, mejorar su formación inicial y su formación permanente, pero también un mejor reconocimiento social, no simplemente salarial.

Sin un docente motivado no hay reforma de la educación posible. Esta no tiene tiempo ni espacio, es un proceso en marcha; por eso, muy sabiamente, cuando se echó a caminar la reforma, se puso 'Reforma Educativa en Marcha'. Esta reforma en marcha se mantendrá siempre que exista un desarrollo profesional adecuado, siempre que hablemos de una acreditación de procesos en los cuales ya el Ministerio está empeñado y en los cuales se han dado y se están dando pasos agigantados.

Un segundo punto es la descentralización y la autonomía escolar. Descentralización entendida no solo como administrativa, sino también como descentralización pedagógica y curricular, entendida como una descentralización del sistema educativo enfocada en el aprendizaje y en la institución escolar como unidad clave. Hay que volver los ojos hacia la escuela. El centro escolar es donde se hace y se construye el conocimiento pedagógico.

Una segunda razón es la recentralización en la institución escolar. Hay que ver la escuela y el aula como

el centro de innovación, como el centro de los cambios pedagógicos. Construcción de la autonomía escolar, desde mi punto de vista, autonomía profesional del equipo directivo docente. Privilegiar la profesionalización y el aprendizaje permanente de los recursos para que puedan hacerse responsables de su quehacer y de los resultados educativos, sin que ello signifique quitar la responsabilidad al Estado.

Una tercera razón es el desarrollo de una cultura de equipo en la institución escolar. Es una estrategia que hay que desarrollar mucho más en estos años que vienen. Asumir la escuela como una unidad sin diferenciar ni jerarquizar. Acercar las funciones de enseñanza, dirección y supervisión promoviendo procesos y espacios conjuntos de aprendizaje, de planificación y de trabajo. Y, finalmente, consolidación del proyecto educativo institucional (PEI), como estrategia de proyección, de planificación curricular y de gestión educativa del centro.

El tercer punto es la equidad y oportunidad educativa. Yo entiendo la equidad y la oportunidad desde el sistema curricular. Un buen sistema educativo está pensado desde las necesidades de quienes aprenden y el sistema, en su conjunto, debe adaptarse a los alumnos. La equidad implica atender en igualdad de condiciones a todos y responder a la especificidad de grupos en contextos diversos. La oferta escolar debe ser, necesariamente, diversificada: dar más a los que tienen menos; priorizar las zonas y los sectores más abandonados; garantizar no solo el acceso a la escuela, sino al aprendizaje significativo. La calidad de los aprendizajes es algo que habrá de seguir profundizando en el futuro y creo que aquí hay un punto crítico fundamental: actualizar la normativa vigente y las tendencias históricas, sean legales, administrativas o financieras. Lo señalaba Sandra de Barraza y lo acaba de señalar Joaquín: hay que cambiar aspectos legales y asignar los mejores maestros a los primeros grados, a las zonas rurales y a los sectores menos favorecidos. Se necesita aceptar la idea de un sistema flexible que dé cabida a la diversidad para asegurar la igualdad. Tal vez hay que pensar en una educación a distancia, pero sin distancia; oferta diferenciada para igualar no para generar desigualdades y justificar privatizaciones; diferentes tipos de escuela, diferentes modelos de administración, de calendarios escolares y, por qué no, de currículos.

Hay diferencias que no son desigualdades y enriquecen el proceso educativo, y habrá que fomentarlas en el futuro. Finalmente, para que haya equidad, la escuela debe ser inclusiva para favorecer la igualdad de oportunidades y generar oportunidades de formación más amplias y humanas. El modelo homogenizador instalado en nuestro país es incapaz de responder a este reto.

El cuarto punto es el currículum y la evaluación. Creo que la sensibilidad a la diversidad implica poner de nuevo en el centro el aprendizaje, el currículum, la pedagogía y los alumnos, por supuesto. Un currículum comprometido no sólo con la preparación del profesional, sino con la formación del ciudadano. La formación ciudadana fue un tema con el que abrió el congreso, en Lima, el Dr. Reimers y hoy se ha insistido bastante en ello. Un buen sistema educativo, con enfoque de inclusividad, asume que todos los alumnos pueden aprender. Pienso que esto hay que creerlo y llevarlo a la práctica. Por el momento, deben dejarse de lado los estándares que conducen a la centralización curricular y atentan contra el enfoque

de la autonomía escolar y de la inclusividad y los nuevos enfoques evaluativos del aprendizaje, que insisten en lo formativo más que lo instructivo, mientras no se tenga más claro cuáles son esos mínimos deseables. No sólo cognitivos, sino también afectivos, ‘valóricos’, que todos los alumnos deben tener.

Un buen sistema educativo se compromete con el aprendizaje más que con el rendimiento escolar privilegiado, por lo menos, en las pruebas tradicionales, internacionales y nacionales, con visiones reduccionistas cognitivas. Yo quiero dejar claro que la educación no se puede reducir a lo cognitivo y ese es el mensaje que estamos dando con todos los procesos de evaluación nacionales e internacionales, por eso les pongo: no a la participación en pruebas internacionales, que no están contextualizadas y que generan frustración y desmotivación. Por ejemplo, el famoso informe “Quedándonos atrás” del PREAL. Claro que nos vamos a quedar siempre atrás, pero no tan atrás, porque estamos en marcha y estamos caminando. Creo que la frustración no es lo que nos va a motivar.

III. REACCIONES

1. Rafael Guido Béjar, Asesor del Ministerio de Educación

Muchas gracias a nuestros distinguidos panelistas, cada uno ha tenido una primera oportunidad para plantear algunos puntos de vista. Naturalmente, el tiempo ha sido muy limitado y en algunas de las exposiciones se ha visto la necesidad de mayor tiempo para que puedan exponer completos los argumentos para lo que han estado planteando. Pasaríamos a una segunda fase en la cual cada uno de los participantes tendría cinco minutos para exponer algunas cuestiones que consideran quedaron pendientes en las primeras exposiciones o también para plantear algunas diferencias que encuentran en los demás panelistas.

2. Sandra de Barraza, Coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo

Yo quiero explicar por qué no hablé de equidad. ¿Cuál es el parámetro para evaluar la equidad? ¿Seis grados, 12 grados, 17 grados, 20 grados? Creo que el gran desafío es hacer cumplir la Constitución. Todos deberíamos tener, al menos, educación básica. El nuevo entorno obliga, exige como mínimo educación media. El país tiene recursos para hacer una plataforma de servicio y de logística para Centroamérica. Pero ser plataforma de logística no es trabajar con personas que carguen bultos. Convertirnos en una plataforma de logística centroamericana significa que los jóvenes dominen inglés, manejen el software, sepan tomar decisiones. Por eso no hablo de equidad. Creo que la educación debe tener una visión estratégica en el entorno mundial en el que nos estamos moviendo. Y, ¿por qué no hablé de currículum? Porque lo que se hace, se logra en el aula. Tenemos hijos con un excelente desempeño en matemáticas, siempre y cuando tengamos a un excelente profesor de matemáticas. Nuestros hijos, que están bien comidos, que están muy estimulados, son pésimos estudiantes cuando tiene a un mal docente. Imagínense lo que eso significa en las aulas rurales. Entonces, el tema de currículum, desarrollo curricular,

tal como dijo Joaquín, creo que es uno de los principales avances que hemos tenido. Mucho se ha hablado de avances curriculares y adoptado nuevas teorías; pero, en la práctica, el profesor sigue haciendo lo que le enseñaron en el pasado y posiblemente menos. Y eso para nuestro país es sumamente crítico. Mucha metodología, mucha técnica de enseñanza y poco contenido. No sé cuántos de ustedes tienen que contratar recursos humanos, pero es un problema el desempeño del recurso humano y ahí se ve el resultado del sistema educativo.

3. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador

Yo veo que, en términos de grandes líneas generales, hay una especie de acuerdo entre los que estamos acá en la mesa y en las diferentes ponencias que ha habido. El punto, entonces, está en cómo lograr los objetivos en los que estamos de acuerdo y ahí es donde muchas veces vienen las diferencias.

En primer lugar, yo quisiera señalar que yo creo que el gran problema sigue siendo un problema organizacional. Mi experiencia me ha enseñado que el problema del Ministerio de Educación -por el incremento enorme que ha tenido en servicios- es que su organización no está adaptada para manejar la relativa masividad de servicios que maneja. ¿Porque es relativa? Porque también los indicadores nos señalan que, en los logros, el vaso todavía está medio vacío. Esta medio lleno, pero también está medio vacío. Y el problema es que no tiene organización para trabajar con esa masividad, no puede medir, no puede supervisar adecuadamente, no puede regular dos elementos fundamentales que son el colectivo de docentes y la escuela. Y en esto yo discrepo, en alguna medida, con la apuesta a la calidad, por ejemplo. Claro que el profesor es clave, pero yo no lo idealizo. El profesor se siente empleado del ministerio, veamos el profesor del sector público. El ministerio trabaja con 40,000 docentes, pero el profesor trabaja en una escuela, ahí se realiza. ¿Y si rindiera cuentas en la escuela?, ¿y si fuera penalizado o incentivado en la escuela?, ¿y si tuviera un director líder en la escuela? Eso sería otra cosa, pero ¿cómo llegamos a la escuela? Entonces, el problema de la calidad es ¿cómo lograr calidad en la escuela? El primer punto es entender que estamos trabajando subsistemas, el subsistema administrativo. Que hay un subsistema, la celulita esa que es la escuela y que hay escuelas que todas son un subsistema por región, por municipio o por lo que están vinculadas a una comunidad y se sienten Escuela Diez, por ejemplo, si es que logran llegar a sentirse Escuela Diez. ¡Ah! Entonces, ahí hay una diferencia. Ese es un problema organizacional. Y, ¿cómo vamos a enfrentar ese problema organizacional? Si mejoramos la capacidad de monitoreo. Y esa capacidad son los sistemas evaluativos. Cómo podemos avanzar hacia la autonomía de la escuela, a que los consejos directivos escolares funcionen si no tenemos una cultura de evaluación y de valoración de la evaluación en el nivel central y hacemos que esa cultura de evaluación llegue y se valore en la escuela.

Yo oía hoy en la mañana y comparto la opinión de la disminución de la tasa de cobertura en el área metropolitana. En uno de los primeros intentos, cuando estábamos terminando los censos escolares,

hicimos un ejercicio. Lamentablemente, este país no tiene censo de población. De ahí empezamos con dificultades, pero utilizando las proporciones por municipios, jugamos con mucho margen de error, pero llevamos la proyección de la población de siete a quince para cada municipio y le pusimos la población escolarizada del último censo. El área metropolitana de San Salvador nos dio datos que por ejemplo Yo me arriesgaría en decir que en parvularia se ha incrementado y se está mejor en ciertas zonas rurales que en los sectores pobres del área metropolitana de San Salvador. ¿Y a dónde van a exigir más sin que esto signifique establecer ciudadanía de un tipo de segundo y primer orden? Pero ahora el mercado laboral es más exigente en el área metropolitana. Entonces, todavía la organización interna no se acostumbra a pedirle datos a quien le puede dar datos para hacer sus políticas con datos. Ese es otro problema fundamental. Para cerrar sobre esto, sin ignorar que esto cuesta caro y que, por lo tanto, el presupuesto debe incrementarse, no puede haber autonomía si no se mejoran los sistemas de evaluación y se moderniza el funcionamiento del ente central al grado de convertir cada una de sus diferentes direcciones en instancias que le apunten a la excelencia, pero que al mismo tiempo sean demandantes, exigentes de información para desarrollar sus políticas.

4. Evelyn Jacir de Lovo, Comisionada Presidencial para el Área Social

Solo quisiera insistir en que si queremos una transformación educativa debemos centrarnos en la escuela para que la reforma educativa entre en el aula. Pero insistir en la necesidad de integrar todos los esfuerzos dentro de una visión sistémica, dentro de una macroorganización, que es donde intervenimos todos los actores de los niveles central, departamental, local y desde la microorganización que es la escuela. Si no actuamos desde los distintos determinantes, difícilmente vamos a lograr los resultados esperados.

Repasando particularmente los puntos que mencionaba Joaquín, de motivación, de formación, de evaluación, de exigencia y de apoyo y relacionándolos con el desarrollo profesional docente, definitivamente, esto es parte de esa visión sistémica y en ese aspecto específico del desarrollo profesional docente poco se logra si no se trabaja simultáneamente sobre todos estos esfuerzos.

Por último, quisiera enfatizar en el tema administrativo -que se ha señalado en varias ocasiones-la necesidad de una inversión más eficiente. Yo no recuerdo si, en datos recientes del Ministro de Educación o por el lado de Hacienda, estaba viendo la disminución muy sustantiva que han tenido, en el caso de educación, los gastos administrativos como porcentaje del presupuesto total. Ahora no lo recuerdo, pero se pueden verificar. Lo que me da miedo es insistir en que no se invierta más hasta que no se disminuya más el gasto administrativo, porque, definitivamente, el subfinanciamiento del sector educación es sensible y evidente cuando, por ejemplo, no se pueden ni siquiera asegurar los docentes que cada escuela requiere. Creo que menos podemos aspirar a que tenga los apoyos y las condiciones que se demandan y reiterar otra afirmación que se ha dicho: no más de lo mismo. Yo sí creo que hay que hacer más de lo mismo, pero hay que hacer muchísimo más. Obviamente, hay que dar nuevas respuestas creativas no menos importantes y enfrentar este desafío para lograr esa transformación educativa. Pero lo peor que nos puede

pasar es querer inventar la pólvora y desacumular un esfuerzo que definitivamente no es fácil. Ustedes que han batallado mucho en este camino saben que los desperdicios en países como los nuestros son irre recuperables, porque un presupuesto de una administración no va a subsanar una inversión que se ha venido haciendo ya por más de un año.

5. Joaquín Samayoa, Director de Investigación y Desarrollo de FEPADE

Yo quisiera enfatizar dos puntos. Uno de ellos es el de la lógica con que se hacen los presupuestos, concretamente el de Educación, pero no porque el Ministerio de Educación no lo haya querido hacer de otro modo, sino porque así se manda hacerlo, pues es la práctica del sector público en el país. Yo sí creo que en algún momento se debiera invertir esa lógica, quitarse la camisa de fuerza y hacer el ejercicio de saber cuánto cuesta tener la educación que queremos tener, incluida buena infraestructura, buenos espacios, porque el clima institucional es fundamental para que se sientan bien los maestros y los niños y para que quieran aprender, incluido todo. ¿Cuánto costaría tener una educación clase A para todos los niños y niñas del país? Y de ahí, empezar a trabajar. ¿Cómo distribuimos eso en cinco o diez años?, ¿de dónde sacamos el dinero?, ¿cuánto habría que aumentar la productividad y la recaudación fiscal? Hacerse todas las preguntas necesarias y por lo menos saber cuánto cuesta lo que queremos. Eso no lo hacemos, porque el Ministerio de Hacienda manda las directrices y la lógica es histórica. Lo que se gastó el año pasado más unos incrementos porcentuales.

El otro punto es que haya una discusión seria, que toda la sociedad salvadoreña ha obviado desde los Acuerdos de Paz. Los Acuerdos de Paz fueron ni más ni menos que una refundación del Estado salvadoreño. Y eso lleva unas implicaciones muy grandes. Hay unos desafíos enteramente inéditos para la sociedad en el mundo en que vivimos y la educación tiene que responder a esos desafíos. Yo creo que hay discusiones que no se han dado. Una de ellas es una discusión civilizada y en la medida de lo posible, desideologizada acerca del rol del Estado. El Estado, el aparato estatal, no pueden pretender seguir comportándose como lo hacían hace 20 años o ir cambiando de cualquier modo. Falta un consenso político para identificar dónde, en qué y cómo debe involucrarse el Estado; qué debe regular y qué no debe regular; en qué cosas debe dejar hacer, cuáles debe estimular y cuáles otras debe regular. Todo eso es una discusión que está pendiente.

Y en el marco de esa discusión hay un problema de fondo. Es el problema de la rendición de cuentas. ¿Quién debe responder a quién y por qué cosas? ¿Hasta qué punto el Ministerio de Educación debe rendir cuentas por los resultados del sistema? ¿Hasta qué punto el director de la escuela va a rendir cuentas? Y si al director le vamos a exigir que rinda cuentas, ¿qué necesita? En mis años mozos, fui director del Externado de San José, que es uno de los mejores colegios de este país y algo tuve claro: si yo soy responsable de los resultados y de la calidad, por lo menos tengo que tener el derecho de escoger mi equipo docente. Y si yo veía que uno no me estaba funcionando, no me esperaba el año entero para cambiarlo; pero eso no se puede hacer en el sector público. Los directores no pueden hacer eso. El

ministerio mismo no se puede deshacer de los directores que no den el ancho así no más. Entonces, el problema es de rendición de cuentas. ¿A quién le exigimos que dé cuentas? Porque si no le exigimos a nadie, perdónenme, podemos aumentar la inversión y podemos hacer un montón de cosas, que si nadie es responsable no va a cambiar la educación en la medida en que queremos que cambie. Entonces, estos son problemas que, insisto, no hay que verlos como problemas ni como soluciones dentro del sector educación. Son problemas sociales más complejos, más amplios, problemas políticos. El gremio de maestros se resiste, con sobrada razón, por lo que ha sido su experiencia de arbitrariedad y de persecución décadas atrás; pero no ha sabido superar ese momento y sigue exigiendo leyes que le garanticen su estabilidad laboral con una manera muy peculiar de defenderla.

Conozco los esfuerzos, la dedicación y los logros que se han hecho y los valores, pero creo que sí estamos llegando a un punto en que estamos topando y que, para ir más allá de eso, hay que intervenir en otras dimensiones que, hasta ahora, no las hemos tocado adecuadamente.

6. Agustín Fernández, Jefe del Departamento de Ciencias de la Educación de la UCA

Voy a completar algunas ideas que me quedaron en el tintero. Una de ellas es recalcar un tema que a mí me apasiona y es la calidad del aprendizaje. Creo que el planteamiento curricular que tenemos actualmente es excelente. Señala perfectamente que la principal habilidad o competencia que se debe desarrollar es el aprender a aprender, pero en las aulas esto no se evidencia. Realmente creo que el tipo de aprendizaje que se está asumiendo en las aulas no tiene la calidad para que los estudiantes lleguen a ser autónomos, a aprender por sí mismos, para reflexionar, para analizar, para inferir, para generalizar... esto le cuesta mucho al alumno. Entonces, creo que habrá que trabajar para mejorar la calidad educativa en estos años. Ver qué se hace al interior de las aulas, con los maestros y en la formación del maestro para desarrollar esa capacidad en el docente de saber desarrollar habilidades fundamentales para mejorar la calidad del aprendizaje. Que no sea un aprendizaje repetitivo, sino que sea más innovador, más creativo.

Otra idea era insistir más sobre la evaluación. Creo que tiene que ser integral. Por un lado, el currículum. Dicen que hay que dar mucha importancia a los ejes transversales, que hay que dar mucha importancia a la formación ciudadana, nos han hablado aquí hasta la saciedad de la formación para la libertad ciudadana, que hay un montón de saberes que no son los cognitivos y que aparecen prescritos en el currículum, que están ahí, pero que nunca los valoramos en las evaluaciones. Hoy seguimos promoviendo a los alumnos de un grado a otro sólo si saben cosas o si tienen determinadas habilidades. ¿Cuándo vamos a introducir como indicador de promoción el que hayan adquirido valores? No podemos seguir diciendo que eso es muy importante y, a la hora de evaluar, nunca lo valoremos. Y puede ser el tipo más egoísta, más individualista, más explotador, pero ese pasa el año escolar. Sin embargo, aparece en el PEI que los principios pedagógicos son estos, que la misión es esta y la visión es tal. Pero a la hora de evaluar no se tienen en cuenta para nada. Creo que hay que insistir más, y esto tiene que ser ya a nivel de lineamiento de la dirección de evaluación, que no se debe limitar la promoción de un alumno solamente a dominar

determinados saberes. La formación ciudadana es fundamental, si no seguiremos teniendo el tipo de ciudadanos y el tipo de problemas que nos señalaba Joaquín antes.

Hay que focalizar la atención vuelvo a insistir en ello, como lo señalaba Evelyn en la importancia del centro escolar, hay que focalizar la atención en el centro, qué es lo que está pasando en el centro, y desde ahí recoger las experiencias innovadoras, también la evaluación, y hacer responsable a aquel que tiene la responsabilidad. La rendición de cuentas es un aspecto fundamental.

Otro aspecto es que hay que apostar por una educación con un enfoque hacia la diversidad. Tenemos que estar muy claros: ya no tenemos que hablar de educación especial, sino de educación para la diversidad. Y esto es un cambio en la mente del docente. Hay algunos docentes que, con una facilidad pasmosa, al menor problema de atención, de aprendizaje, mandan al niño fuera de la escuela. Lo excluimos, lo discriminamos. Es hora de que formemos docentes con capacidad para atender estos problemas en el aula normal, porque la vida está hecha así, de personas que tienen unas cualidades, que tienen unos defectos, unos valores y con ellos nos va a tocar convivir. La formación para una educación inclusiva es clave y es fundamental.

Finalmente, un aspecto al que hay que dar importancia es la evaluación, pero sobre todo al seguimiento de los datos de la evaluación. Creo que hacemos muy poco uso de los datos de la evaluación y esto no repercute en una mejora.

IV. CONCLUSIONES

1. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador

Yo quisiera felicitar a los organizadores del evento, sobre todo porque las ponencias de los invitados con ponencia magistral han sido de muy buena calidad. Sin embargo, quisiera exhortar a los organizadores a que repitieran este tipo de evento, no con este panel, pero sí con las ponencias magistrales en un evento público. Me parece que esto es intramuros, con mucha gente que está convencida de la importancia de la educación, cuando el problema verdadero es que estamos perdiendo el consenso sobre la importancia de la educación que se generó hace diez años. Se va perdiendo el consenso alrededor de objetivos metas y mecanismos, como también alrededor del peso presupuestario que la educación debe tener en este país. La tasa del presupuesto del gasto educativo se fue desacelerando desde hace dos o tres años. Está alta, pero se fue desacelerando después de un periodo largo y que llegó de 1999, de 2000, de 2001 y todavía tuvo un crecimiento, independientemente del terremoto, y entonces se empieza a estabilizar. Y las propuestas que se están debatiendo actualmente entre los grandes actores políticos no son muy convergentes en cuanto a líneas y temas.

2. Evelyn Jacir de Lovo, Comisionada Presidencial para el Área Social

Tenemos que consolidar -y por eso es importante este tipo de eventos- esta visión común sobre qué es lo que esperamos del sector educativo para los próximos diez años. Es una excelente iniciativa del Ministerio y de todas las instituciones que están apoyando, porque hay un consenso de qué es lo que sigue y, obviamente, acuerdos políticos para lograr viabilizar la reforma de la Ley de la Carrera Docente, que sabemos que se pretendió hacer en esta administración y realmente fue abortada. Hay que lograr que no dé lo mismo que el maestro se desempeñe bien o mal o que -como sucede ahora- cometa faltas muy graves y no se puedan sancionar, o no se puedan remover, así como también introducir incentivos no necesariamente monetarios que revaloricen y profesionalicen más al docente.

3. Rafael Guido Béjar, Asesor del Ministerio de Educación

Me gustaría no hacer una conclusión de cada uno de los aportes de los panelistas, sino hablar en términos generales de los planteamientos que se han hecho en torno a los puntos dados.

En primer lugar, en cuanto al aspecto de la equidad, el avance ha sido reconocido por los participantes en relación con la cobertura, aunque existe la necesidad de conseguir mejores marcas y el desafío que se presenta es que podamos profundizar en la cobertura intensificando en ello la calidad; que podamos enfrentar las diferencias e inequidades que van surgiendo en la solución de los problemas, como el que surge en los centros urbanos y el desarrollo educativo en las zonas rurales.

Se mencionó que el currículo tiene elementos muy buenos, pero hay problemas en la puesta en práctica debido a las deficiencias o insuficiencias de algunos profesores.

Uno de los aspectos en los que se notó una diferencia -a pesar que las ponencias de cada uno en cuanto a objetivos sugiere que están de acuerdo en términos generales- fue el énfasis que se hizo en el centro de la solución de algunos problemas. Mientras unos lo posicionaron más en el aspecto de la formación docente, otros en lo hicieron en cómo hacer para que cada uno de los subsistemas del sistema educativo reciba el mismo tratamiento, la misma importancia, de acuerdo a la situación en que se encuentra.

Otro de los rubros importantes fue el de las finanzas, sobre el cual quisiera recordar la posibilidad de trabajar en la elaboración de una política nacional de educación pensando en lo que el Dr. Samayoa planteó: ¿cuánto cuesta un sistema con calidad A para todos los niños del país?

Se mencionó el aspecto de la administración y cómo ha ayudado en el desarrollo de la cobertura y de la calidad. También, la necesidad de investigar cómo se encuentra actualmente la situación administrativa, especialmente el aspecto financiero de lo administrativo y en esto los planteamientos han sido bastante

cercanos: plantean que hay un desafío por cubrir y por resolver por todo los actores del sistema educativo (profesores, directores, padres de familia, la comunidad -entorno de la escuela- y las autoridades del Ministerio de Educación).

V. CIERRE

Rolando Marín, Ministro de Educación

Me da mucho gusto que estemos ahora en un foro en el que no partimos de cero. Estamos analizando todas las cosas que se han discutido gracias a que se ha llegado a un momento en el cual se pueden discutir estas cosas. Si la educación no hubiera avanzado lo que ha avanzado, obviamente no estaríamos discutiendo cómo mejorar la calidad, estaríamos discutiendo cómo empezar a ampliar la cobertura. Con Fernando Reimers comentábamos que hace diez años que vino no había un solo dato, no se sabía ni siquiera cuántas escuelas había en el país y ahora se tienen datos. Entonces, vemos que podemos discutir esto porque se ha avanzado en el país, porque no partimos de cero. También me da mucho gusto que estemos en este momento, porque todos los que estamos acá somos responsables de estar donde estamos, porque hemos participado más o menos intensamente en lo que es hoy la educación de nuestro país desde una perspectiva técnica o desde los aspectos de una organización nacional o internacional que apoyó, difundió o hizo algún tipo de estudios desde las mismas instancias internas del Ministerio de Educación.

Yo creo que todos los que estamos acá hemos participado ampliamente en la educación y eso es interesante, porque somos dueños de este proceso y por lo tanto, ello nos da autoridad para hablar sobre lo que ha sido la educación. Cuando yo veía a los panelistas, por ejemplo, cada uno de los que estaban acá ha tenido una influencia directa en la educación en un momento determinado; igual lo veo desde aquí, a todos los que están en esta sala. La educación en el país en este momento es nuestra y eso nos da la propiedad para discutir sobre este tema y planear para el futuro cuál es la agenda que necesita este país para impulsar los procesos educativos.

Hay dos elementos que creo que no se han tocado: uno es la necesidad de impulsar una alianza nacional por la educación, que no sea un nombre, sino que sea una realidad; así como el hecho de una política educativa que convierta la educación en una política de Estado, porque ello no se consigue a base de un decreto. Conversábamos también de que podría, en un momento determinado, un gobierno establecer un decreto donde dictamine que la educación es una política nacional, pero la verdad es que la educación como política nacional se construye con lo que estamos haciendo.

Al mediodía me preguntaron: “Mirá, ¿y cómo vas hacer para que la educación tenga continuidad?”. Estamos próximos a unas elecciones, puede que cambie el gobierno, puede que no, pero cómo vamos a asegurar que lo que se ha hecho hasta la fecha tenga continuidad, ¿con un decreto? No, un decreto se

puede abolir; lo que se tiene que lograr es que exista una apropiación social de este proceso y eso es lo que estamos haciendo diez años después del trabajo que hizo Fernando con un equipo de Harvard y que dio origen al “ Plan Decenal” que ahora estamos revisando. Esto nos va a permitir hacer un diagnóstico de dónde estamos, de lo que hemos hecho y de lo que falta por hacer. Por lo tanto, ese consenso que no sólo lo vamos a tener que divulgar y validar en estos foros, sino que también después se construirá con una consulta más amplia es lo que va a hacer que la educación sea una política de Estado y es lo que va a asegurar la continuidad. Así, con todos los temas que se han tocado sobre inversión; eficiencia; incremento del presupuesto; mejora en los docentes, tanto en la formación inicial como en los docentes en servicio, en su condición profesional, en su condición social; lo que se ha hablado de mejoras en la gestión al interior de la escuelas, de liderazgo, de organización, de participación; todo lo que sea hablado de evaluación dentro del aula, dentro de la escuela; de autonomía, de cambios en la legislación, todo eso es importante, porque incluso la efectividad de una eficiencia presupuestaria tiene que partir de algunos cambios en la ley, sobre todo en la Ley de la Carrera Docente. Ese control que debe ejercerse en las escuelas, desde el nivel central hasta el nivel local y sobre todo el control social; la implementación el uso y la aplicación de las tecnologías en la educación, todos estos temas creo que los compartimos y que los sentimos propios y por eso nos entusiasma y le ponemos pasión al tema.

Todo ello va a ser realidad, va tener continuidad, debido a lo que hemos iniciado este día. Este es el inicio de una serie de foros, de mesas redondas, de talleres en los cuales vamos a hacer un diagnóstico de nuestra situación para proyectar los próximos diez, quince o veinte años de la reforma educativa. Les agradecemos muchísimo su participación, porque sólo con la apropiación de este tema y el impulso de opiniones, con su actividad, con su esfuerzo, vamos a hacer realidad que la educación del país sea una política de Estado. Por último, antes de terminar quisiera agradecer a la USAID, al Banco Mundial, al Proyecto EXCELL y a quienes ayudaron a organizar este evento, como el Centro Alfa y todos los que han hecho posible que estemos acá, así como de antemano agradecer a todas aquellas personas que en los próximos foros van a hacer posible que tengamos al final de dos o tres meses un diagnóstico, una radiografía de los esfuerzos educativos y de lo que falta por hacer.